المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية
قسم بحوث الجريمة



نـــــدوة

الجرائـم الاقتصاديـة المستحدثـة

٢٠ - ٢١ إبريل ١٩٩٣

الجزء الثانى

إشراف

الدكتورة سهير لطفى

القاهرة
١٩٩٤

المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية

قسم بحوث الجريمة



ندوة

الجرائم الاقتصادية المستحدثة

٢٠ - ٢١ إبريل ١٩٩٣

الجزء الثانى

إشراف

الدكتورة سهير لطفى

القاهرة

١٩٩٤

المحتويـــــات

الجزء الأول

الصفحة

الأوراق

الجزء الثانى

المحور الرابع

حوار حول فلسفة المشرع المصرى
فى التجريم والعقاب

أ - فلسفة المشرع المصرى فى التجريم والعقاب لمواكبة التحولات الاقتصادية للمجتمع المصرى

عبدالرءوف مهدى*

لم يعد موضوع الحماية الراجع لقانون العقوبات فى العصر الحديث ، حقوق الفرد معتبراً فى حالته الفردية ، بينما يعتمد الإنسان ويعمل بالتنظيم الاجتماعى ، بل أصبح الاهتمام موجهاً إلى حقوق المجتمع وحمايتها إذا ماتعارضت مع حقوق الفرد السابق الاعتراف له بها . فتحولات المجتمع المعاصر ، تجاوزت فى اتساعها ، ماكان يمكن تصوره فى الماضى ، فالتقدم الفنى ، والتغيرات السكانية والاجتماعية غيرت من ظروف الحياة ، وأنماط النشاط البشرى ، ومن القيم الخلقية والروحية ، ومن حاجات الشعوب وردود الفعل عندها . وأصبحت السلطات العامة مهددة بزيادة الإجرام كما وكيفاً ، وباستحالة توفير الاحترام للقواعد التقليدية ، مما أوجب إعادة وضع هذه القواعد تحت الفحص ، أو إيجاد وسائل فعالة لتوفير الاحترام لها .

ولعل أبرز ميدان ظهر فيه هذا التطور هو ميدان العلاقات الاقتصادية ، فالقانون والاقتصاد فرعان من فروع علم الاجتماع ، والدولة الحديثة لم تعد تستطيع أن تغض البصر عن التدخل فى الاقتصاد ، حتى لو كانت تستلهم الحرية الاقتصادية كمبدأ أساسى ، والمشرع هنا لم يعد يتصرف على مستوى النشاط الفردى . ولكن على النطاق العام لمجموع الاقتصاد ، فالعملية الاقتصادية الفردية كفعل الإنتاج أو التبادل ، يجب أن تنظم ليس فقط لأنها يمكن أن تضر بهذا الفرد ، ولكن أيضاً لأنها يمكن أن تفسد السياسة الاقتصادية لمجموع الدولة . والعقاب الجنائى هنا لم يعد يُفهم كأداة تحكيم ، أى وسيلة لإعادة التوازن المختل

* أستاذ القانون الجنائى ، نائب رئيس جامعة المنصورة .

بين شخصين أو أكثر فيما يتعلق بعلاقاتهم الاقتصادية ، ولكن كأداة لعمل اقتصادى مستقل . فاحترام الملكية الفردية منقولة أو عقارية ، واحترام النظام الاقتصادى ، يطرح أمرين جد مختلفين ، وحمايتها لايمكن أن تكون فعالة ، إلا إذا كانت التصرفات الاقتصادية للأفراد (أو الأشخاص القانونية) متوافقة مع مجموع الاقتصاد .

وإذا كان من أهم مظاهر قانون العقوبات فى القرن العشرين التوسع الملحوظ فى نطاق السلوك المجرم ، فإن الميدان الاقتصادى كان أهم ميدان ظهر فيه هذا التوسع . وهذه الظاهرة ، سادت فى الدول جميعها ، أياً كانت نظمها الاقتصادية والسياسية ، وإن اختلف قدر التوسع ونوعه حسب النظام المعمول به .

بل لقد اعتبر بعض الشراح أن ظهور الجرائم الاقتصادية ، واحتلالها الأهمية التى فاقت جرائم الاعتداء على الأشخاص هو من أهم خصائص القرن العشرين ، فهى جرائم حضارية ، أى مرهونة بنظام الدولة عندما تبلغ درجة معينة فى التطور الحضارى .

وكانت مظاهر هذا التوسع فى التجريم ، أن أصبح عدد ضخم من السلوك البشرى ، هو فى الأصل ، طبيعى جداً ، مثل البيع والشراء ، وطلب سعر محدد للسلع ، وحيازة كمية معينة من البضائع فى المحلات ، ورفض بيع أنواع معينة من البضائع ، وشراء وبيع وسائل الدفع الأجنبية ونقل القيم خارج حدود الدولة ، أصبح له بشروط معينة ، صفة العمل المعاقب عليه .

ولقد لقى هذا الاتجاه التشريعى نحو تدخل قانون العقوبات لحماية الاقتصاد ترحيباً من الفقه الجنائى ، فقال الأستاذ André vitu أن الرقابة على الاقتصاد لاتكون فعالة إذا كان فى استطاعة الأفراد التخلص من نصوص السلطة الموجهة ، فالمشروع إذن عليه أن يحمى سياسته الاقتصادية بالتهديد بإجراءات شديدة تصيب المخالفين . ولم يقتصر هذا الترحيب الفقهى على نظم الاقتصاد الموجه ، بل تناول أيضاً نظام الاقتصاد الحر، وفى ذلك يقول الأستاذ E. Janssens إن الحماية الجنائية للتنظيمات الاقتصادية أشد ضرورة فى نظام الاقتصاد الحر منه فى نظام الاقتصاد الموجه ، لأن مباشرة غير واعية للحرية الاقتصادية يمكن أن تبعث الاضطراب فى السوق ويكون لها انعكاسات خطيرة على الخطة الاجتماعية .

فلسفة المشرع المصرى فى التجريم والعقاب

تتبع فلسفة المشرع المصرى فى التجريم والعقاب المراحل الاقتصادية التى مرت بها البلاد ، ونحن لاندعى أن نرسم هنا قائمة تفصيلية كاملة لكل ماهو اقتصادى فى نصوصنا الجنائية ؛ لأن ذلك أمر بالغ الصعوبة لعدم تجميع نصوص قانون العقوبات الاقتصادى المصرى فى مجموعة موحدة ، فهى متناثرة فى قوانين عديدة ، بل فى مجموعات قانونية متعددة ، مثل قانون العمل ، والقانون التجارى ، والقانون الزراعى ، وقانون الشركات ... إلخ .

لذلك فإننا سنكتفى ببيان الخطوط الأساسية لهذه السياسة ، وهى المتمثلة فى قوانين الأسعار والتموين والتهريب الجمركى والنقدى .

سياسة اقتصادية تهدف إلى ضمان حرية المنافسة

لاتتضمن مجموعة قانون العقوبات المصرى سوى نصوص بسيطة لمعالجة المسائل المتعلقة بالسياسة الاقتصادية ، فقد كانت المادة ٣٠٠ من قانون عقوبات سنة ١٩٠٤ (التى أدخلت فى قانون عقوبات سنة ١٩٣٧ برقم ٣٤٥) لاتعتبر ارتفاعاً غير مشروع للأسعار إلا ذلك الارتفاع الذى يفسد الدور الطبيعى للعرض والطلب . فهذه المادة تحدد وتعاقب كل عمل غير مشروع يتكون من اجتماع العناصر الآتية : إحداث ارتفاع أو انخفاض فى الأسعار على أثر استخدام وسائل غش مع قصد إحداث هذا الارتفاع أو الانخفاض ، فهذه المادة تهدف إلى فرض أسعار السوق باعتبارها عادلة وطبيعية . وعلى الرغم من أن هذه المادة أدخلت فى قانون العقوبات المصرى منذ سنة ١٩٠٤ ، إلا أنها لم تجد تطبيقاً عملياً إلا مرة واحدة بحكم محكمة بنى سويف الجزئية فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٠٩ ، فقد قضت المحكمة بإدانة صاحب آلة طحن قمح طبقاً لهذه المادة ، لأنه رفع سعر الطحن إلى أكثر مما تحدده قواعد المنافسة الطبيعية وحرية التجارة ، وذلك بإجرائه اتفاقات مع ملاك آخرين فى المنطقة من شأنها إنقاص عدد الماكينات المستعملة ، وأنشأ بذلك احتكاراً حقيقياً ، وقد تأيد هذا الحكم بحكم محكمة استئناف بنى سويف فى ١٩٠٩/١٢/١٢ ، إلا أن محكمة النقض نقضت هذا الحكم فى ٥ مارس سنة ١٩١٠ وقضت بعدم وجود جريمة فى الواقعة ؛ لأنه على الرغم من أن محكمة

الموضوع أثبتت وجود قصد إحداث ارتفاع فى الأسعار إلا أن الوسائل المستخدمة لاتدخل فى تعبير "وسائل أخرى أو طرق احتيالية أياً كانت "لأنها مشروعة ولاتكون إلا شكلاً من مباشرة حرية المنافسة . وإلى جانب حرية التجارة كنوع من حرية المنافسة ، عرفت مصر الحماية الجنائية لحرية العمل ، وحرية تنقل رأس المال الوطنى والأجنبى داخل البلاد وخارجها .

سياسة التوجيه الاقتصادى

لقد أنشئت الرقابة على الأسعار فى مصر لأول مرة فى سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، وكان سبب ذلك الظروف الاستثنائية للحرب ، ومنها وقف الاستيراد ، ووجود عدد كبير من القوات العسكرية الأجنبية على الأراضى المصرية ، وهى ذات نفقات كبيرة ، ونقص الإنتاج الزراعى وعدم كفاية الإنتاج الصناعى لتعويض نقص الواردات وتغطية تزايد الطلب المدنى والحربى . ونظراً لتزايد نفقات هذه الجيوش الأجنبية خلال الحرب ، فإن عدم التوازن بين السيولة النقدية والسيولة الحقيقية للبضائع والخدمات فى الاقتصاد المصرى أصبح أكثر خطورة ، وكان الغرض الأساسى من الرقابة على الأسعار حصر التضخم وتخفيف نتائجه ، سواء فى النطاق الاقتصادى أو النطاق الاجتماعى ، وكان يجب تمويل البلاد من إنتاج المواد الأولية وتحقيق العدالة فى توزيعها. إن الارتفاع الشديد جداً فى الأسعار وفى مستوى المعيشة الذى سجل خلال الحرب كان من نتائجه حرمان جانب كبير من الشعب من إشباع حاجاته الجوهرية .

فمنذ سبتمبر سنة ١٩٣٩ أدخل فى نظام التسعير عديد من المنتجات الغذائية والوقود والمواد الأولية ، وقد اشتدت الرقابة خلال سنوات الحرب ، ولكنها كانت دائما معتبرة مؤقتة وصادرة بسبب ظروف استثنائية .

ولقد كانت الإجراءات الأولى التى اتخذتها الحكومة المصرية فى سنة ١٩٣٩ هى حظر تصدير مجموعة من المنتجات تتزايد باستمرار ، وكذلك نظام التسعير وتحديد الربح فى كل المواد الضرورية لتموين الجيش والشعب . وفى السنوات التالية اتخذت إجراءات عديدة للتأثير على العرض والطلب كالاستيراد وتنظيم الشراء والتخزين وتوزيع المواد الضرورية بالبطاقات ، وكان أهم القوانين الصادرة هو القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، والقوانين أرقام ١٠١

لسنة ١٩٣٨ ، و ٩٦ لسنة ١٩٤٥ ، و ١٦٣ لسنة ١٩٥٩ فى شأن التسعير الجبرى وتحديد الأرباح ، وكذلك القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالرقابة على النقد .

ثم حدث بعد ذلك ، ومع قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ، أن ازداد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، فبدأت تظهر القوانين التى تهتم بتغيير طبيعة الاقتصاد كالقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالإصلاح الزراعى الهادف إلى إعادة توزيع الدخل القومى الناتج من الزراعة توزيعاً عادلاً . ثم صدرت القوانين أرقام ١٥٦ لسنة ١٩٥٣ و ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ ، ٢٦ لسنة ١٩٥٤ التى نوعت وسائل تكوين رؤوس الأموال العينية وطرق ترغيبها فى الاستثمارات ، وقد تأثر نطاق التجريم الاقتصادى بذلك فتضمنت معظم القوانين الاقتصادية الصادرة نصوصاً جنائية .

كما صدرت القوانين أرقام ٩١ لسنة ٥٧ فى شأن جرائم تهريب النقد الذى حل محله القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٦ وصدر القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٥ فى شأن جرائم الاستيراد والتصدير ، ثم أخذت السياسة الاقتصادية منذ ١٩٦١ مظاهر الحل الاشتراكى ، إذ أمم الهام من وسائل الإنتاج بالقوانين أرقام ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١ فأصبحت السياسة الاقتصادية تمثل تنظيماً آمراً لمختلف وجوه النشاط الاقتصادى دون أن تبلغ حد التخطيط الشامل للاقتصاد .

كما صدرت القوانين أرقام ٦٦ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم جرائم التهريب الجمركى ، ٩٥ لسنة ١٩٦٣ فى شأن الاستيراد ، ٩٢ لسنة ١٩٦٤ فى شأن جرائم تهريب التبغ . والقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل ، وتوالت تعديلات هذه القوانين ، وإلغاء بعضها وإحلال قوانين أخرى محلها .

الجرائم الاقتصادية فى مشروع قانون العقوبات

بدأت محاولات إدخال الجرائم الاقتصادية فى المدونة العقابية المصرية بما انتهت إليه لجنة مراجعة مشروع قانون العقوبات فى سنة ١٩٦٥ ، فقد وضعت مشروعا للجرائم الاقتصادية خصصت له الباب الثانى من الكتاب الثانى بعنوان "الجرائم الماسة بالاقتصاد القومى" ، وقسمته إلى أربعة فصول هى : الاستفادة بغير حق على حساب الاقتصاد العام ، والإخلال بتنفيذ الالتزامات الاقتصادية ، والتأثير فى

الثقة المالية العامة ، والفصل الرابع أحكام خاصة بالجرائم الاقتصادية . وقد رأت اللجنة المختصة حينذاك عدم وضع تعريف للجريمة الاقتصادية فى المشروع نظرا لما جرى عليه العمل فى قوانين العقوبات من عدم تضمينها تعريفا لنوع أو طائفة من الجرائم اجتزاء بموضع النص عنها فى القانون وخشية أن يجىء هذا التعريف ناقصا أو غامضا فتضيع الفائدة منه .

وقد تضمن الفصل الأول نصوصا مقتبسة من المواد ١١٥ و ١١٦ من قانون العقوبات الحالى ، بالإضافة إلى جرائم جديدة هى مباشرة نشاط تجارى أو صناعى أو زراعى بالمخالفة للقانون والمضاربة ، والحصول بطريق الغش على ائتمان أو إذن استيراد أو تصدير أو ترخيص باستخدام عملة أجنبية أو مواد أو سلع تجاوز احتياجاته الحقيقية ، أو على تحديد أسعار منتجاته بما يجاوز قيمتها ، وتقديم بيانات اقتصادية غير صحيحة أو إخفائها وامتناع الموظف العام فى منشأة تعاونية أو تجارية أو احتجازه بغير حق سلعا مما عهد إليه بيعه .

أما الفصل الثانى الخاص بالإخلال بتنفيذ الالتزامات الاقتصادية ، فقد ورد به النص على جريمة المادة ١١٦ مكرراً عقوبات مع تنسيق أحكامها ، كما نص على جريمة المكلف بالرقابة على تنفيذ الالتزامات الاقتصادية إذا تسبب فى الإخلال بتنفيذ هذا الالتزام ، كما نص على جريمة المادة ١٣٩ عقوبات ، وكذلك جريمة إنتاج أو تصدير سلعة من نوع ردىء أو غير مطابق للنماذج أو الشروط المقررة لها . والإهمال فى بذل العناية اللازمة لتوجيه أو إدارة أو استغلال مال عام أو فى أداء مهمة اقتصادية أو مشروع اقتصادى عام ، وتقديم عرض إلى منشأة أجنبية بشأن بيع أو شراء أو خدمة تقوم مؤسسة أخرى بالتفاوض فى شأنها .

أما الفصل الثالث الخاص بالتأثير فى الثقة المالية العامة فقد ورد فيه النص على جرائم إذاعة وقائع ملفقة أو مزاعم كاذبة بقصد إحداث هبوط فى أوراق النقد الوطنية ، أو زعزعة الثقة فى متانة نقد الدولة وسنداتها ، والتحريض على سحب الأموال المودعة فى المصارف أو الصناديق العامة أو بيع سندات الدولة ، وجريمة المادة ٣٤٥ من قانون العقوبات ، وجريمة نشر ميزانية غير صحيحة بقصد إخفاء حقيقة مركزها المالى أو توزيع أرباح وهمية ، وجريمة إتلاف أدوات إنتاج أو مواد أولية أو غيرها من المنتجات الزراعية أو الصناعية .

وفى عام ١٩٦٦ شكلت لجنة عليا برياسة وزير العدل لمراجعة المشروع فى

صيغته النهائية . وقد أفرد المشروع النهائى بابا فى القسم العام من القانون ضمنه أحكاما خاصة بالجرائم الاقتصادية ، فعرف الجريمة الاقتصادية ، بينما لم يورد المشروع التمهيدى تعريفا لها ، كما استبعد بعض المواد . التى كانت واردة فى المشروع التمهيدى بين الجرائم الاقتصادية مثل جريمة الإضرار بمصلحة الدولة أو المؤسسة العامة فى صفقة من أجل الاستفادة الخاصة ، وجريمة حصول الموظف العام المشرف على التوريد على ربح من هذه العمليات .

وقد أورد المشروع النهائى الجرائم الاقتصادية فى الباب الثانى من القسم الخاص تحت عنوان الجرائم الماسة بالاقتصاد القومى ، فى المواد من ٢٣٧ حتى ٢٤٨ ، وهى تقريبا فى نطاق المشروع التمهيدى فيما عدا ما استبعد . كما نص على أحكام خاصة بالجرائم الاقتصادية فى الباب السابع من القسم العام .

سياسة تحرير الاقتصاد القومى

انطلاقا من دعوة رئيس الدولة فى خطابه أمام مجلسى الشعب والشورى فى ١٩٩٠/١٢/١٥ لكافة مؤسسات الدولة إلى الإسهام فى إعداد برنامج مدته ألف يوم لاستكمال تحرير الاقتصاد القومى ، فقد قام مجلس الشعب بإصدار العديد من التشريعات التى تستهدف تحرير الاقتصاد القومى ، وتحقيق أقصى معدلات للتنمية من خلال سياسة اقتصادية تعطى قوى السوق دورا هاما فى توجيه النشاط الاقتصادى .

وكان من أهم ماتحقق فى هذا المجال التشريعات التى صدرت فى الآونة الأخيرة ، وهى القرار بقانون رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ فى شأن سرية الحسابات بالبنوك ، والذى حظر الاطلاع على حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزائنهم فى البنوك ، وفرض هذا الحظر حتى على الأشخاص والجهات التى يخولها القانون سلطة الاطلاع أو الحصول على الأوراق أو البيانات المحظور إفشاء سريتها ، وجعل مخالفة هذا الحظر جريمة جنائية معاقبا عليها بعقوبة الجنحة ، والقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الإدارى للدولة والقطاع العام ، والذى فرض أن يكون شغل الوظائف القيادية لمدة لاتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ونص على أن يقصد بهذه الوظائف تلك التى يتولى شاغلوها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات

التى يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة الأعلى أو الدرجة الأعلى أو مايعادلها .

والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات ، والقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩١ بإعفاء أذون الخزانة من الضرائب ، والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ، والذى رفع حد الإعفاء من الضريبة على الدخل العام إلى ثلاثة آلاف جنيه . والقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام الذى عاقب بعقوبة الجنحة على مخالفة بعض أحكامه . كما نص على عدم جواز إحالة الدعوى الجنائية إلى المحكمة فى جرائم الإضرار العمدى (١١٦مكرر) وجرائم الإضرار غيرالعمدى (١١٦مكرر أ) وإهمال صيانة أو استخدام الأموال العامة (١١٦ مكرر ب) بالنسبة إلى أعضاء مجالس إدارة الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بناء على أمر من النائب العام أو النائب العام المساعد أو المحامى العام الأول .

كما صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون البنوك والائتمان وقانون البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى الذى بموجبه أنشأ صندوقا يسمى صندوق التأمين على الودائع بالبنوك العاملة فى مصر والمسجلة لدى البنك المركزى المصرى ، ونص فيه على عدم جواز رفع الدعوى الجنائية فى الجرائم المنصوص عليها فى قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ إلا بناء على طلب من وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بعد أخذ رأى محافظ البنك المركزى المصرى .

كما صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون حماية حق المؤلف رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ الذى مد بموجبه الحماية الجنائية إلى مصنفات الحاسب الآلى من برامج وقواعد وبيانات وما يماثلها من مصنفات تحدد بقرار من وزير الثقافة (المادة الثانية) ، وهى حماية مقصورة على حق المؤلف على المصنف وليست للمصنف فى ذاته .

وصدر كذلك القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ بإصدار قانون سوق رأس المال . الذى نظم إصدار الأوراق المالية ، ونظم قيد وتداول الأوراق المالية فى سوق تسمى بورصة الأوراق المالية ، كما نظم الشركات العاملة فى مجال الأوراق المالية

والأنشطة التى تباشرها ، ونظم كذلك صناديق الاستثمار ، وهى صناديق تهدف إلى استثمار المدخرات فى الأوراق المالية . كما نظم الهيئة العامة لسوق المال ، ورخص لوزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص منح موظفى الهيئة صفة الضبطية القضائية فى إثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذا له ، ولهم فى سبيل هذا الإثبات الاطلاع على السجلات والدفاتر والمستندات والبيانات فى مقر الشركة أو مقر البورصة أو الجهة التى توجد بها ، وفرض على المسئولين فى الجهات المشار إليها أن يقدموا إلى الموظفين المذكورين البيانات والمستخرجات وصور المستندات التى يطلبونها لهذا الغرض . وقرر فى المواد ٦٣، ٦٤، ٦٥، ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ من القانون فرض عقوبات جنائية تتراوح بين الحبس والغرامة لمخالفة أحكام القانون أو لائحته التنفيذية . كما أجاز فى المادة ٦٩ من القانون الحكم - فضلا عن العقوبات - بتدابير احترازية هى الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط الذى وقعت الجريمة بمناسبته لمدة لاتزيد على ثلاث سنوات .

وصدر أيضا القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى .

ب - جرائم التلاعب بنظام السوق الحر
أبعاد جديدة للجريمة الاقتصادية

مصطفى منير*

موضوع البحث

من المثير للاهتمام ذلك التحول الملموس فى الدراسات التى تجرى فى إطار العلوم الجنائية والتى نحت صوب إيلاء مزيد من المعالجة المستفيضة للجريمة فى محيط الحياة الاقتصادية Crime Dans La vie economique وذلك منذ بواكير العقد الرابع من هذا القرن (١) .

ويمكن القول أن النظريات التى جرت صياغتها فى إطار فروض علم الإجرام بغرض تفسير الجريمة فى سياق مباشرة الأنشطة الاقتصادية كان لها فضل السبق فى لفت الانتباه لهذا النمط من السلوك الإجرامى .

وقد أفرز التطور المنهجى فى الدراسة والتحليل ، والذى تواكب مع تطور شكل ومضمون العلاقات والأنشطة الاقتصادية مفاهيم متباينة لملامح هذا النمط الإجرامى ، فمن الجريمة الاقتصادية economic crime فى مستهل هذا القرن إلى جريمة ذوى الياقة البيضاء White collar crime فى منتصفه ، إلى مايمكن أن نطلق عليه فى وقتنا الراهن "جريمة التلاعب بنظام السوق الحر" (٢) .

وإذا كانت الجريمة الاقتصادية فى شكلها التقليدى تمثل انتهاكاً للسياسات الاقتصادية المبنية على التوجيه والرقابة التى انتهجتها شتى البلدان إبان الحربين العالميتين الأولى والثانية بما أفرزته من جرائم الخروج على نظام الأسعار والقيود على التعامل فى الصرف الأجنبى والاستيراد والتصدير ... إلخ (٣) ، فإن موضوع

* دكتوراه فى القانون ، عضو هيئة التدريس بأكاديمية الشرطة ، وأستاذ معار بجامعة قاريونس .

هذا البحث ينصب على تلك الطائفة من الجرائم التى تفرزها السياسة الاقتصادية الآخذة بنظام حرية السوق ، والتى تعرقل السير الطبيعى لقانون العرض والطلب ، ومن أبرزها الاحتكار Monopoly والاتفاقات غير المشروعة لتقييد التجارة وفرض الأسعار Price Jixing والمضاربة غير المشروعة Speculation illicite والغش والإعلان والدعاية الزائفة Publicite Fause .

اهمية البحث

تبدو أهمية البحث إذا لاحظنا أن فكرة الجريمة الاقتصادية وقانون العقوبات الاقتصادى وفقاً للفهم التقليدى باعتبارهما وسيلة وأداة السياسة الجنائية فى الحفاظ على النظام الاقتصادى القائم على الهيمنة والتوجيه قد غدتا قاصرتين عن الوفاء بمتطلبات السياسة الاقتصادية التى تنتهجها أغلب بلدان العالم المتقدم والنامى على حد سواء ، والتى أضحت تتبنى من حيث المبدأ نظام الحرية الاقتصادية Free Market مع اختلاف فى هامش ضئيل فى التفاصيل والتطبيق .

وقد انتهجت بلادنا فى عقدى السبعينيات والثمانينيات ومازالت فى ضوء هذه المتغيرات سياسة اقتصادية رشيدة عرفت بسياسة الانفتاح الاقتصادى Lou-verure economique تقوم على الحرية الاقتصادية فى عديد من المجالات وإتاحة الفرصة للأفراد وكيانات القطاع الاقتصادى الخاص فى المساهمة بدور فعال فى النشاط الاقتصادى ، غير أنه لكى تؤتى هذه السياسة أقصى الثمار المرجوة فلابد أن تتوازى معها سياسة تشريعية تتساوى على غرارها .

ويلاحظ فى هذا المجال أن السياسة الجنائية كأحد فروع السياسة التشريعية لم يكن تطورها بالقدر الملائم للسياسة الاقتصادية ، إذ هى بطبيعتها أبطأ فى تكيفها مع سرعة التغير فى الأمور الاقتصادية ، فلا تزال بعض أوجه التجريم المرتبطة بسياسة هيمنة الدولة الاقتصادية تشكل محوراً هاماً ، ولاتزال الجرائم الاقتصادية التقليدية (التموينية - الجمركية - النقدية) تمثل جوهر قانون العقوبات الاقتصادى .

وفى ضوء هذه الملاحظة تجىء أهمية البحث من حيث هو "محاولة لتتبع التطور فى السياسة الجنائية ، وماأفرزته من جرائم مستحدثة فى التشريع المصرى تتناسب ومناخ حرية السوق" ، ذلك من ناحية ، ومن ناحية ثانية فإنه يعد

"أيضاً محاولة" لتلمس بعض المواطن التى تبدو فيها بعض الممارسات المنطوية على التلاعب بنظام السوق الحر خارج طائلة التجريم" ، أو أن التجريم فيها قاصر عن الوفاء بالردع على نحو فعال ، وذلك فى ضوء ما جرى استحداثه فى التشريع المقارن من أحكام فى هذا الشأن .

خطة البحث

فى إطار هذا الفهم سنعالج موضوع هذا البحث وفق خطة مقتضاها إفراد فصل أول للتعريف بمفاهيم أهم جرائم التلاعب بنظام السوق الحر ، ثم ننتهى فى فصل ثان بتقدير لموقف المشرع المصرى للتجريم فى هذا المجال ، سواء فى شقه الموضوعى أو الإجرائى .

الفصل الأول : فى أهم أنماط جرائم التلاعب بنظام السوق الحر

جريمة الاحتكار

يقصد بالاحتكار monopoly وفقاً للمفهوم الاقتصادى الانفراد بسوق سلعة أو خدمة فى يد واحدة .

ومن مساوئ الوضع الاحتكارى أنه يغلق باب المنافسة أمام صغار الموزعين أو المنتجين ، مما يؤدى لرفع معدلات الربح ، فتتسم الأسعار بالمبالغة ، ولاتعبر تعبيراً حقيقياً عن قيمة السلعة أو الخدمة الاقتصادية ، كما يؤدى لانخفاض معدلات التقدم والابتكار التكنولوجى نتيجة لانعدام المنافسة [٤] .

غير أن الوضع الذى يغلب أن تأخذه المنافسة فى النهاية فى سوق أى سلعة هو حالة احتكار القلة والذى لايختلف كثيراً فى مساوئه عن الاحتكار الكامل . بينما تعد حالة المنافسة الاحتكارية monoplestic Competition أفضل أوضاع التنافس ، حيث يسود فى إطارها إلى حد كبير حرية الدخول للسوق والمزاحمة التجارية ، الأمر الذى يؤدى لاعتدال أثمان السلع وتزايد معدلات التقدم والاختراع . أما حالة المنافسة الكاملة Perfect Competition فهو فرض يُعد مثالياً ويصعب تحقيقه فى ظل نظام السوق الحر ، كما أنه يقلل فرص التركيز اللازم لتحقيق معدلات عالية من التقدم وخفض التكلفة الاقتصادية [٥] .

والغالب فى تشريعات بلدان السوق الحر أن يكون موضوعاً للتجريم كل سلوك احتكارى ، سواء أكان فى مجال الإنتاج أم التوزيع .

أما التشريع المصرى فلم يعرف بعد قانوناً متكاملاً لتجريم الأنشطة الاحتكارية ، فيما خلا بعض القوانين التى عالجت جزئياً جوانب منه وفقاً لما سيبين لنا فيما بعد .

جريمة الاحتكار فى التشريع المقارن

تعد تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية من أولى التشريعات التى اهتمت بتجريم الاحتكارات ، نظراً لما تميز به النظام الاقتصادى الأمريكى من حرية كاملة ومعدلات عالية من النمو والتركز منذ زمن مبكر ، الأمر الذى أدى لظهور شركات ومؤسسات قوية فى مطلع هذا القرن ، وتواكب مع هذه الظاهرة اتجاه هذه الشركات لإنشاء الكارتلات الرامية إلى رفع الأسعار وتقييد الإنتاج ، فصدرت مجموعة من التشريعات الرامية إلى مناهضة الاحتكارات وحماية حرية المنافسة عرفت باسم تشريعات أنتى - ترست Anti Trust .

ومن أهم هذه التشريعات تشريع شيرمان Shirman-act الذى تضمن تجريم الاحتكار بصورة مطلقة ، بل وساوى بين الجريمةالتامة والشروع أو التآمر أو الاتفاق الذى يحدث بين مجموعة من الأشخاص أو المؤسسات للتوصل للاحتكار . كما حظر التشريع الاحتكار فى كافة مجالات النشاط الاقتصادى والمعاملات التجارية ، وسواء وقع فى الداخل أم مع الخارج ...

"every Person who shall monoplize...any part of the trade or commerce among the several states, or with foreign nations shall be deemed guilty ..."

وطبقاً للتعديلات التى أدخلت على التشريع بمقتضى قانون كلايتون Clay-ton-act عام ١٩١٤ وقانون Celler Kafauver فى عام ١٩٥٠ خضع للحظر أنشطة الاندماجات الأفقية Horizontal Mergers والرأسية Vertical Mergers إذا كانت تؤدى للحد من المنافسة أو لخلق قوة احتكارية (٧) . وقد استهدف التعديل بهذه الصورة مواجهة الأنشطة المؤدية للاحتكار قبل أن يزدهر أو بحسب التعبير الأمريكى قتل الداء فى مكمنه Nip it in the Bud (٨) .

وطبقاً للقانون فإن الاحتكار المؤثم يستلزم وجود نشاط إيجابى Positive behavior وسلوك ذى غرض هادف لذلك Purposeful behavior ويستفاد ذلك من استخدام المشرع للفظة monopolize التى تعنى لغة السعى للاحتكار بدلاً من monopoly والتى تعنى مجرد الوجود فى وضع احتكارى دونما بذل نشاط يؤدى إليه ، فالاحتكار الطبيعى Natural monopoly لايخضع لنص التجريم ، وكذلك الناجم عن الاستئثار بحقوق وبراءات الاختراع أو الناتج عن استمرار الإنتاج أو النشاط بأسلوب تقليدى عزفت عنه سائر المنشآت ، الأمر الذى يلاحظ فى المراحل المتأخرة من إنتاج سلعة ما Dying industry أما الإحتكار المؤثم فهو الاحتكار المصطنع Artificial الراجع لاستخدام الوسائل غير المشروعة على النحو السالف إيضاحه [٩] .

أما التشريع الفرنسى فلم يجرم الاحتكار وإنما يعاقب على إساءة استخدام المركز الاحتكارى فى السوق Abus de Position dominante [١٠] ومرد ذلك أن حركة الاحتكارات فى فرنسا وفى سائر البلدان الأوربية بوجه عام ليست بالقوة والتركز الشديدين التى كانت عليهما فى الولايات المتحدة إبان إصدار تشريعات أنتى – ترست .

وقد استحدث المشرع الفرنسى هذه الجريمة بمقتضى القانون الصادر فى ١٩ يوليو ١٩٧٧ والمعدل لقانون ١٩٤٥ الخاص بالمخالفات الاقتصادية . والشرط المفترض Condition Prealable فى الجريمة هو وجود مركز احتكارى فى سوق سلعة أو نتيجة لسيطرة مؤسسة أو مجموعة من المؤسسات التى تضمها رابطة واحدة . وطبقا لقرار لجنة مراقبة المنافسة Commission de Concurrence الصادر فى عام ١٩٧٨ تعد أى مؤسسة اقتصادية موجودة فى موقف احتكارى إذا كان مجمل إنتاجها من سلعة ما يصل لنصف إنتاج السوق La moite du chiffre d'affaires de la Profession أو كانت تنفرد باستخدام تكنولوجيا متقدمة فى التصنيع [١١] .

أما النشاط الإجرامى المؤثم فهو إساءة استخدام الوضع الاحتكارى فى السوق سواء بفرض شروط وعلاقات تعاقدية جائرة على العملاء أم تعديلها من جانب واحد أو بممارسة ضغوط على العملاء بأى شكل ينطوى على إساءة استخدام الوضع الاحتكارى [١٢] .

الذى يبدو أنه ليس ثمة خطة واضحة إزاء الاحتكار فى التشريع المصرى ، وقد ورد تجريم هذا السلوك بشكل جزئى وذلك بحظر الاحتكار فى سلع معينة . ولم يرد هذا الحظر عاماً وفى جميع جوانب نشاط السوق الحرة كما هو الشأن فى التشريع المقارن .

فنصت م/١ من القانون رقم ٢٤١ لسنة ١٩٥٩ على أنه "لايجوز فى أى من إقليمى الجمهورية أن يحتكر موزع واحد توزيع سلعة منتجة محلياً ومحظور استيراد مثيلتها من الخارج" .

والسلوك المؤثم فى هذه الجريمة يتمثل فى استئثار شخص واحد بتوزيع إحدى السلع المنتجة محلياً ومحظور استيراد مثيلتها ، ولايشترط لتحقق هذا المعنى أن يكون كامل الكميات المنتجة من السلعة فى حيازة الموزع بالأوضاع وبالشروط التى يفرضها حتى ولو كان جانب منها فى حيازة أخرين . ولايشترط لقيام الجريمة أن يحتكر الموزع توزيع السلعة المنتجة بالكامل . فإذا كان هامش التوزيع فى يد باقى الموزعين من الضآلة بحيث لايكفى لقيام منافسة حقيقية كان ذلك كافياً فى توافر الاحتكار فى إحدى صوره النادرة وهو الاحتكار الكامل [١٣] بينما الغالب أن تسود حالة احتكار القلة Oligopoly وهو فرض يتفق فيه موزعان رئيسيان أو أكثر على توحيد قراراتهم فيما يتعلق بالكميات التى يجرى توزيعها من السلعة ومستوى الأسعار فى السوق [١٤] .

جريمة الاتفاق غير المشروع على تقييد التجارة

لاتكمن الأخطار المحدقة بنظام حرية السوق فى الاحتكار فقط ، إذ قد تمثل بعض الاتفاقات التى تجرى بين المنتجين أو الموزعين تهديداً للمسار الطبيعى لقانون العرض والطلب ولحرية المنافسة بما يؤدى فى النهاية لسيادة أوضاع احتكارية فى السوق . ومن ذلك فرض أو تحديد الأسعار (احتكار السعر) ، وتقييد حصص الإنتاج لاصطناع اختناقات مفتعلة فى عرض السلعة . وتجرى التشريعات فى بلدان السوق الحرة على تجريم هذه الاتفاقات غير المشروعة . ويتمثل الركن المادى أو النشاط المجرم فى إجراء الاتفاق المحظور بين الأطراف المتواطئة ،

وسواء أكان صريحاً أم مستتراً ، مكتوباً أم شفوياً ، وذلك حسبما سيبين تباعاً .

جريمة الإتفاق غير المشروع فى التشريع المقارن

ينص الباب الأول من تشريع شيرمان على عدم مشروعية كل تعاقد أو اتفاق أو تآمر لتقييد التجارة فيما بين الولايات أو مع الأقطار الخارجية .

"every contract, Combination ... or conspiracy, in restraint of Trade or commerce among the several states, or with foreign nations is hereby declared illegal" .

ووفقاً لما ذهب إليه القضاء الأمريكى يدخل تحت طائلة التجريم كل اتفاق من شأنه الحد من المنافسة الحرة أو إعاقتها [١٥] . ومن ذلك تثبيت الأسعار وتقسيم الأسواق فيما بين المتنافسين [١٦] ويستوى أن يكون الإتفاق صريحاً express كما فى التعاقدات التى تفرضها كبرى المؤسسات على عملائها والتى تلزمهم بعدم بيع السلع بأدنى من سعر معين . وقد يكون الإتفاق ضمنياً Tacitly agree كما يحدث فى عمليات قيادة السعر Price Leadership التى تفرضها كبرى المؤسسات ثم تتبعها الشركات والمنشآت الأصغر فى توافق لاشعورى Conscious Parallelism حيث تضطر لاتباع الأسعار الجديدة السائدة [١٧] .

وفى فرنسا ووفقاً لما تقضى به المادة ٥٠ من قانون المخالفات الاقتصادية الصادر فى ١٩٤٥ يخضع للتجريم كل إتفاق يمكن أن يؤدى للتلاعب بالمنافسة الحرة أو إعاقتها ...

"Sont Prohibess, les actions concretees, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalations sous quelque frome agant pow abjet ou pouvant awoir pour effet d'empecher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence..."

جريمة الاتفاق غير المشروع فى التشريع المصرى

لم يتضمن التشريع المصرى تجريم الاتفاقات المقيدة للتجارة أو المعوقة للمنافسة بصفة دائمة . وربما كان ذلك أمراً مقبولاً فى ظل السياسة الاقتصادية القائمة على الهيمنة والتى كانت سائدة حتى نهاية عقد الستينيات . أما بعد أن أخذت

الدولة بسياسة الانفتاح الاقتصادى فى العديد من المجالات بدءاً من عقد السبعينيات ، فقد كان حرياً بالمشرع أن يتنبه لتجريم هذه الأوجه من الاتفاقات التى تعد مصدر خطر كبير على استقرار نظام السوق الحرة وثبات الأسعار كما هو الشأن فى البلدان التى تأخذ بهذا النظام الاقتصادى .

وكان قد صدر أمر نائب الحاكم العسكرى العام رقم ٥ لسنة ١٩٧٣ ، إبان حرب أكتوبر بتجريم بعض هذه الاتفاقات إلا أنه ألغى العمل به بانتهاء حالة الطوارئ فى عام ١٩٨٠ ، وتنص المادة ٨ من هذا الأمر على أن يعاقب ... "كل من اتفق مع غيره على الامتناع عن بيع سلعة ما أو على فرض حد أدنى لسعر بيعها ، وكذلك كل من كان محرضاً على مثل هذا الاتفاق سواء من منتجى السلعة أو الموزعين لها أو تجار الجملة أو التجزئة أو السماسرة" .

جريمة المضاربة غير المشروعة

يمكن تعريف المضاربة غير المشروعة بأنها توظيف لسلوك ينطوى على استخدام لوسائل احتيالية بهدف التلاعب بالأسعار أو بالعرض والطلب على سلع معينة يقرر المشرع حمايتها من هذه التأثيرات المفتعلة [١٨] .

جريمة المضاربة غير المشروعة فى التشريع المقارن

تنص المادة ٤١٩ من قانون العقوبات الفرنسى على تجريم استخدام الوسائل الاحتيالية للمضاربة على خفض أو رفع الأسعار المصطنع للسلع والمنتجات ذات الأهمية العامة أو الخاصة أو الشروع فى ذلك .

ويتمثل الركن المادى فى هذه الجريمة فى استخدام أحدى الوسائل الإحتيالية التى نص عليها القانون على سبيل المثال لا التحديد لإحداث اضطراب فى أسعار السلع والمنتجات ، ومن هذه الوسائل :

١ – نشر وقائع أو معلومات كاذبة Faux أو مزورة Calomnieux فى السوق عن مستوى توزيع أو سعر سلعة ما .
٢ – طرح كميات كبيرة من السلعة فى السوق لاتتفق ومعدلات الطلب عليها .
٣ – عرض أسعار أعلى ثمناً للسلعة من القيمة التى يطلبها البائعون .
٤ – سحب السلعة من التداول واختزانها فى يد واحدة .

٥ - أية طريقة احتيالية أخرى ....

"Bref,Tout ce Tend a fausser le raultant de jeu habiuel de L'affre et la demande.."

وتطبيقاً لذلك قضى بأنه يعد من الوسائل الاحتيالية التهديد الذى توجهه نقابة تجارية لأعضائها بحرمانهم من مزايا معينة إذا عرضوا السلع للبيع بأدنى من المستوى الذى تحدده لهم [١٩] . وقضى أيضاً بأنه يدخل فى مفهوم الوسائل الاحتيالية قيام أحد الأشخاص بتأجير أو شراء محال التجارة أو أداء الخدمات فى جهة معينة لإلغاء المنافسة وإحداث رفع مصطنع للأسعار [٢٠] .

جريمة المضاربة غير المشروعة فى التشريع المصرى

نصت المادة ٣٤٥ من قانون العقوبات المصرى على تجريم المضاربة غير المشروعة على أسعار السلع سواء أدت لخفضها أو لرفعها ، وذلك على الوجه الآتى: "الأشخاص الذين تسببوا فى علو أو انحطاط أسعار غلال أو بضائع أو بونات، أو سندات مالية معدة للتداول عن القيمة المقررة لها فى المعاملات التجارية بنشرهم عمداً بين الناس أخباراً أو إعلانات مزورة أو مفتراة أو بإعطائهم للبائع ثمناً أزيد مما طلبه بتواطؤهم مع مشاهير التجار الحائزين لصنف واحد من بضاعة أو غلال على عدم بيعه أصلاً أو على منع بيعه بثمن أقل من الثمن المتفق عليه فيما بينهم أو بأى طريقة احتيالية أخرى يعاقبون ....." .

والركن المادى لهذه الجريمة يتمثل فى استخدام إحدى الوسائل الاحتيالية لإحداث اضطراب فى أسعار السلع أو الأوراق المالية بوسيلة من الوسائل التالية :

١ - البث العمدى لأخبار أو إعلانات مزورة بين الناس عن ندرة سلعة معينة أو توافرها أو الاتجاه لرفع أسعارها على خلاف الحقيقة .

٢ - عرض قيمة أعلى مما يطلبه البائعون ثمناً لشراء سلعة .

٣ - أية وسيلة احتيالية أخرى .

ويلاحظ على هذا النص مقارناً بالنص الفرنسى قصوره عن بيان بعض أوجه الوسائل التى تنطوى على المضاربة . وبصفة خاصة تلك التى تؤدى لخفض السعر . فبالرغم من أن المشرع المصرى قد استهل النص بعبارة "الأشخاص الذين تسببوا فى علو أو انحطاط أسعار ..." إلا أن الوسيلتين اللتين أدرجهما

تؤديان فقط لرفع السعر . أما الخفض فينجم دائماً عن طرح كميات كبيرة من السلعة لاتتفق ومعدلات الطلب عليها الأمر الذى تضمن الإشارة إليه النص الفرنسى [٢١] .

الفصل الثانى : تقدير موقف المشرع المصرى من جرائم التلاعب بنظام السوق الحر

تمهيد

الملاحظ من العرض السالف لبيان أنماط جرائم التلاعب بنظام السوق الحر هو أن عديداً من جوانبها مازال خالياً من التجريم فى التشريع المصرى ، وأن المصلحة المعتدى عليها (نظام السوق الحر) مازالت عارية من الحماية الجنائية أو من حمايتها تجرى بطريقة جزئية تفتقد الفاعلية .

وإنه ليبدو من المفارقات الغريبة أن أنشطة قطاع السوق الحر مازالت تحكم بتشريعات تموينية سنت فى ظل نظام الدولة على أمور الاقتصاد . ومازال المحور الرئيسى لهذه القوانين يقوم على جرائم التسعير الجبرى ومايرتبط بها من مخالفات .

وفى ظل هذه الحالة من الفراغ أو القصور التشريعى Law - Vacum لايجد القائمون على تنفيذ قوانين التموين ومراقبة الأسواق مايثبتونه من مخالفات تتعلق بتوزيع سلع أصبحت بالفعل خارج نطاق التسعير الجبرى سوى تحرير بعض المخالفات الشكلية والهامشية كعدم الإعلان عن الأسعار وامتناع بعض تجار التجزئة عن البيع . بينما يقفون مكتوفى الأيدى إزاء الارتفاع غير المبرر والمشروع فى أسعار السلع الحرة المطلقة فى التداول والناجم عن اتفاقات مستترة تعقد بين كبار الموزعين أو المنتجين .

وفى ضوء ذلك فسوف نعرض تباعاً لتقدير المشرع الجنائى المصرى من هذا النمط من الجريمة من زاويته الموضوعية فى مجالات التجريم والمسئولية والعقوبة ومن جوانبه الإجرائية التى تنقل القانون الموضوعى من حال السكون إلى حال الحركة .

لتلافى القصور الذى يشوب المعالجة التشريعية فى تنظيم السوق الحر فإنه يبدو مناسباً أن يسارع المشرع بإصدار تشريعين خاصين وموحدين ، أولهما معنى بطبيعة الحال بإفراد معالجة مستفيضة لأنماط جرائم التلاعب بنظام السوق الحر ، أما الثانى فيهدف بالدرجة الأولى لحماية المستهلك حماية تتساوق مع التوسع الذى طرأ على أنشطة السوق الحر ، وذلك على الوجه التالى :

أولا : تشريع حماية السوق من التلاعب

إذا كانت قوانين التموين تحكم السوق الموجهة أو المخططة بحسب الأصل فإنه يجب على المشرع أن يعمل على سن تشريع يضمن حماية السوق الحرة من التلاعب وصون المنافسة المشروعة ، كما يحقق سريان قانون العرض والطلب بعيداً عن التأثيرات المفتعلة على مستوى الإنتاج أو الأسعار فى السلع الحرة والمطلقة للتداول .

وبدلاً من الأحكام المتناثرة والمشتتة والتى تكاد أن تكون مجهولة لأجهزة إنفاذ القانون ذاتها والتى تتوزع مابين المادة ٣٤٥ ع فى شأن المضاربة غير المشروعة والقانون ٢٤١ لسنة ١٩٥٩ فى شأن منع احتكار توزيع السلع المنتجة محلياً و ١٠٩ فى شأن تجريم محاولة رفع سعر السلع التموينية والقرار رقم ٨٤ لسنة ١٩٧٥ فى شأن حظر حبس السلع عن التداول ، وأمر نائب الحاكم العسكرى العام الملغى فى شأن تجريم الاتفاقات المقيدة لحرية التجارة سواء بالاتفاق على الامتناع عن البيع أم فرض حد أدنى لسعر البيع ، فإنه يمكن لملمة شتات هذه النصوص وإحياء ما ألغى منها ورتق مايكون بينها من ثغرات باستحداث نصوص جديدة تكون فى مجموعها نظاماً صالحاً للسيطرة على الانتهاكات التى تنشأ فى محيط السوق الحرة .

ثانيا : تشريع حماية المستهلك

على عكس تشريع حماية السوق المقترح إصداره فى ظل غياب خطة تشريعية واضحة لتنظيم وحماية السوق الحر . فإنه يمكن القول بأن المستهلك يجد حماية

مبدئية ومقبولة من خلال نصوص تشريع لتنظيم العلاقات والبيانات التجارية وقمع الغش والتدليس إلى جانب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٦ فى شأن الغش والفساد فى السلع الغذائية على وجه الخصوص .

ومع ذلك فيبقى أن أمر هذه القوانين يحتاج إلى تحديث نصوصها بما يتفق مع الحماية الواجبة للمستهلك فى ظل التوسع فى أنشطة السوق الحر ، وبحيث يجب أن تحقق هذه النصوص الأغراض الآتية :

١ - إلزام المنتجين والموزعين بنظام للإفشاء الكامل للمعلومات Full Disciosure information system عن مكونات كل سلعة ومصدرها ونوعيتها وأوصافها وأسعارها بما يؤدى لتعزيز قدرة المستهلك على الإنتقاء والاختيار وتحقيق أكثر صيغ التوازن والتكافؤ فى آله المساومة بين المنتج equal Bargaining Power والمستهلك ، وبما يضمن فى نفس الوقت تدعيم الموقف التنافسى للمنتجين والموزعين الذين يلتزمون بتقديم أجود السلع بأفضل الأسعار .

٢ - حماية المستهلك بصورة أكثر فاعلية من صنوف الدعاية الكاذبة والإعلان الزائف ويلاحظ أن المشرع الفرنسى على سبيل المثال قد شمل بالتجريم إضافة للإعلان الزائف ، الإعلان الذى من شأنه أن يحمل الجمهور على الخطأ ، وقد أجاز لجهات التحقيق والمحاكمة إيقاف الإعلانات التى من شأنها أن تؤدى لذلك قبل صدور أحكام نهائية فى هذا الصدد [٢٢] .

٣ - إقرار نظام يسمح للمستهلكين بتشكيل جمعيات تخول الدفاع عن حقوقهم مع تيسير مشاركتها فى الدعاوى الجنائية سواء بطريق الادعاء المباشر أو غيره بما يعزز موقف المستهلكين الذى يمكن أن يعمل كقوة محددة أو موقفة Counter- Power فى مواجهة سلطة ونفوذ المؤسسات والمشروعات الاقتصادية[٢٣] .

وفى ظل هذا الاختيار يمكن أن يكون توزيع السلطات من الوجهة الاجتماعية والقانونية بين المستهلكين من ناحية وبين المؤسسات الاقتصادية ورجال الأعمال من ناحية أخرى سبيلاً ناجحاً للحد من عديد من الانتهاكات التى تتفاقم إذا افتقد السوق الحر علاقات التوازن .

فى مجال المسئولية الجنائية

الملاحظ أنه حتى فى النصوص القليلة النادرة التى توصل بها المشرع المصرى لتنظيم بعض جوانب أنشطة السوق الحر إلا أنه مازال يتمسك فى إعمالها بمبدأ المسئولية الشخصية تمسكاً مغالى فيه ، وإذا كان هذا التمسك يعد مسلكاً محموداً فيما يتعلق بتقرير المسئولية عن الجرائم التقليدية التى ترتكب فى سياق شخصى والمنصوص عليها فى القانون العام . فإنه يبدو غريباً الالتزام بالمبدأ ذاته فى إثبات المسئولية عن الجرائم التى تنشأ فى محيط الحياة الاقتصادية والمنصوص عليها فى قوانين عقابية خاصة .

فالجريمة التى ترتكب فى سياق مؤسسى وجماعى فى إطار الشركة أو الكيان الاقتصادى يكون من الصعوبة بمكان البحث عن مرتكبيها تأسيساً على مبدأ المسئولية الشخصية . وإذا كان المشرع المصرى قد خرج على هذه الأحكام بصفة استثنائية باعتماده مبدأ المسئولية عن فعل الغير عن الجرائم التموينية فإنه يحسن أن يمد نطاق إعمال هذه المسئولية لتتقرر عن جرائم الاحتكار والمضاربة والغش والإعلان والدعاية الزائفة .

وإضافة للمسئولية عن فعل الغير فيجدر بالمشرع أن يأخذ بالمسئولية الجنائية للشخص المعنوى كمبدأ عام ، حتى يمكن تفادى إفلات المؤسسات والشركات من الإدانة عن الجرائم التى ترتكب فى مجال التلاعب بنظام السوق . والملاحظ فى هذا الشأن أن غالبية التشريعات المقارنة قد أخذت بهذا النمط من المسئولية . بل إن مشروع المدونة العقابية الفرنسى الجديد قد مد نطاق المساءلة لتشمل الجماعات Groupements التى فقدت شرط صيرورتها شخصا معنويا أو لم تكتسب هذه الصفة بعد مادامت تتخفى خلف مظهر خادع بأخذ ثوب الشركة فى التعامل الخارجى مع العملاء والجمهور [٢٤] .

فى مجال العقوبة

الملاحظ أن المشرع المصرى مازال أسيراً لنظام العقوبات التقليدية التى لا تخرج عن تقييد الحرية والغرامة والمصادرة أحياناً . وإذا كان نظام العقوبات التقليدية قد غدا موضع شك فى ردع الجريمة التقليدية فإنه ليبدو الأمر أكثر مدعاة للشك فى

أن يكون كافياً لمواجهة الجريمة التي ترتكب في محيط الحياة الاقتصادية ومن بينها جرائم التلاعب بنظام السوق الحر .

ولذا فإن غالبية التشريعات في بلدان الحرية الاقتصادية تحرص على أن تضمن قوانينها في هذا المجال قائمة متفردة من التدابير العقابية والتي ينص عليها جنباً إلى جنب مع العقوبات التقليدية . بل إن بعض هذه التشريعات قد نص على بعض الجزاءات المدنية كعقوبة تكميلية أو أصلية ، والقاسم المشترك في كل هذه التدابير هو ما تهدف إليه من ضمان تعويض المجني عليهم في المواد الاقتصادية ومحو آثار وأضرار الجريمة على نحو فعال .

ومن ذلك أن المادة ٣٩ من مشروع المدونة العقابية الفرنسي الجديد تنص على عقوبة حل الشركة إذا ثبت أنها أنشئت بهدف تسهيل ارتكاب الجرائم أو أنها انحرفت عن الغرض المشروع من تأسيسها [٢٥] . وذلك إلى جانب ما يقضي به من عقوبات أصلية . كما أخذ التشريع الإنجليزي الصادر في أول يناير ١٩٧٣ وتشريعات أيرلندة الشمالية وقبرص بعقوبة التعويض كعقوبة جنائية أصلية آخذة في الاعتبار ما لتعويض المجني عليهم في المواد الاقتصادية على نحو عاجل وفعال من أهمية ملحوظة [٢٦] . كما تحرص التشريعات المقارنة على أن تكون عقوبة الغرامة فعالة ومؤثرة فتأخذ كقاعدة بالغرامة النسبية والتي نادراً ما يأخذ بها المشرع المصري ، وهي بخلاف الغرامة المحددة حيث يراعى فيها حجم الضرر أو خطورة المخالفة ومدة سريانها [٢٧] .

وياليت المشرع المصري ينص في قانون العقوبات على قائمة من التدابير العقابية التي يمكن تطبيقها على الشركات والمؤسسات الاقتصادية مثلما فعل واضعو المدونة العقابية الفرنسية الجديدة ، والتي تضمنت النص على اثنى عشر تدبيرا عقابيا من أهمها المصادرة وغلق المنشأة والحل وحظر ممارسة النشاط الاقتصادي والحرمان من بعض الحقوق والمزايا .

في مجال الإجراءات

مهما توخى المشرع الدقة والشمول في نصوص التجريم والعقاب ومهما كانت هذه النصوص على درجة كبيرة من الإلمام بالمصالح الاجتماعية واجبة الحماية فإنها تبقى قاصرة عن الوفاء بمقتضيات هذه الحماية ما لم تقترن بها وتساندها

نصوص وقواعد إجرائية تكفل نقل القواعد الموضوعية من حال السكون إلى حال الحركة على نحو فعال . بل إننا لا نبالغ إذا قلنا أن القانون الإجرائى بالنسبة للقانون العقابى أشبه ما يكون بالروح لجسد . فمادامت الروح باقية فقد حفظت للجسم عصارة الحياة المؤدية لتوجيه أعضائه لوضع ما يجول بخاطره موضع التنفيذ . أما إذا غابت الروح فقد سكن الجسد وفقد كل إرادة وقدرة على حركة .

وهكذا هو الأمر فى القانون ، فنصوص التجريم والعقاب التى تسن دون مراعاة واتساق مع المبادئ والقواعد الإجرائية ، وبدون تيقن من قدرة آلة العدالة الجنائية على وضعها موضع التنفيذ تبقى نصوصاً لاحراك فيها وتقصر عن الوفاء بمعطيات التجريم .

ومن أهم ما يلاحظ فى التشريع المصرى المعنى بقمع جرائم التلاعب بنظام السوق الحر هو افتقاد التخصص الدقيق لأجهزة الاستدلالات (الضبط القضائى) وكذا أجهزة التحقيق .

ففى ظل عدم وضوح التخصص أحياناً أو فقدانه بالكلية أحياناً أخرى بقيت النصوص القليلة المعنية بردع هذه الجرائم نصوصا مغمورة ، مفقودة الهوية ، ونادرة التطبيق . وعلى سبيل المثال فإن المشرع لم ينص على ضبطية قضائية خاصة كما هو الشأن فى التشريع المقارن لإثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة للقانون رقم ٢٤١ لسنة ١٩٥٩ فى شأن منع احتكار توزيع السلع المنتجة محلياً . أو جريمة المضاربة غير المشروعة على السلع والأسعار المنصوص عليها فى المادة ٣٤٥ع أو جرائم تقييد التجارة الحرة التى كان ينص عليها أمر نائب الحاكم العام العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٧٣ قبل إلغاء إعلان حالة الطوارئ .

ولا يختلف الأمر فيما يتعلق بتحقيق هذه الجرائم إذ يقع على عاتق النيابة العامة هذا الأمر . والحقيقة أن إثبات وتحقيق هذه المخالفات يحتاج لخبرة وتقنية عالية . وفى ظل هذا الوضع فنكاد لا نجد تطبيقاً قضائياً فى صدد إعمال أحكام هذه المواد . وذلك على عكس الحال فى التشريع المقارن الذى أوجب تخصيص أجهزة للتحقيق ذات خبرة واسعة فى الأمور الاقتصادية والمالية والقانونية ، ففى الولايات المتحدة تختص إدارة التحقيق فى مخالفات أنتى – ترست التابعة لوزارة العدل Anti-Trust Division بإثبات الجرائم المناهضة لقانون قمع الاحتكارات والاندماجات غير المشروعة . وفى فرنسا تختص لجنة مراقبة المنافسة

الحرة Commission da la concurrence بإجراء التحقيقات المبدئية لإثبات جرائم الاتفاقات غير المشروعة لتقييد التجارة أو إساءة استخدام المراكز الاحتكارية وإحالة ما يثبت منها للنيابة العامة بعد ذلك (٢٨) .

المراجــع

انظر على سبيل المثال :

١ - E. Suther land, White collar Criminality, American Sociological review, 5 February 1940, pp. 1-12.

وأيضاً :

V. Aubert, White collar Crime and Social Structure, American Journal of Sociology, November, 1952,pp. 264-269.

٢ - انظر مؤلفنا : "إساءة استعمال السلطة الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٢ ، ص٥٣-٥٤ .

٣ - د. محمود مصطفى ، الجرائم الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦، ص٢٣ .

وأيضا : د. سهير لطفي ، ورقة العمل المقترحة لأعمال هذه الندوة ، ص٢ .

٤ - D. Greer : Business, Government and Society, Macmillan Publishing Co., 1983, p. 26.

٥ - لمزيد من التفاصيل ، انظر : د . سلطان أبو علي ، د . هناء خير الدين : الأسعار وتخصيص الموارد ، ١٩٨٤ ، ص٣١٣ - ٣٢٩ .

٦ - Ralph. Nelson, Merger Movement in American industry, Prineton university Press, 1959, pp. 191-162.

٧ - البند ٧ من تشريع كلايتون .

٨ - Greer ibid, P. 186.

٩ - المرجع السابق ، ص ١٤٧ - ١٤٨.

١٠ - K. Tiedemann, Les attientes a La Concurrence, Revue internationale de droit penal, Vol 53,pp. 304 ets.

١١ - J. Pradel, Droit Penal economique, Dalloz, 1982, p. 33.

١٢ - iBid, Loct-cit.

١٣ - د . مصطفى منير ، المرجع السابق ، ص ١٧٩.

١٤ – المرجع السابق ، نفس الصفحة .

١٥ – L. Sullivan, Hand book of the low of Anti-Trust, St. Paul: Host Publishing Co. 1966, P. 116.

١٦ – Greer, op. cit, p. 122

١٧ – Greer, iBid, p. 133

ومن الناحية الاقتصادية يسود هذا التوافق فى ظل أوضاع السوق التى تتسم ببطء معدلات النمو الاقتصادى والتركز الشديد الذى يعنى سيطرة مؤسسات محدودة العدد على إنتاج أو توزيع سلعة يتسم الطلب عليها بعدم المرونة . وفى مثل هذه الأحوال فإن التنافس على خفض السعر يؤدى لخفض الأرباح بينما يؤدى اتباع السعر الذى تحدده كبرى مؤسسات التوزيع إلى تعظيم الربح .

انظر فى تفصيل ذلك : د. حسين عمر ، المنافسة والاحتكار ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٠، ص ١١٩-١٢٢.

١٨ – د. مصطفى منير ، المرجع السابق ، ص ١٨٦.

١٩ – Crim, 13 Mars, 1952 Gaz. Pal. 52. 1. 348

٢٠ – Crim, 8 Mars, 1930 D.H. 30-301

٢١ – د. مصطفى منير ، المرجع السابق ، ص ١٨٩.

٢٢ – Delestrait p.: Droit penal des affaires et des societes commerciales, D., 1980, pp. 178-179.

٢٣ – راجع : التوصيتين ٥و٦ من إعلان القاهرة فى شأن حماية حقوق ضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة العامة أو الاقتصادية . والصادر عن الندوة الدولية المنعقدة بأكاديمية الشرطة ، ٢٢-٢٥ يناير ١٩٨٩ .

٢٤ – D- Marty, La responsabilite penale des Groupements; rev. internationale de droit penal, Vol. 50, No 1-2, 1980,pp.H2 ets.

وانظر أيضا:

D-Marty,et K. Tiedemann, Ala Criminalite, Le droit penal et les multi nationales, La semaine Juridigue, 1979. 2935, no. 37.

٢٥ – د. مصطفى منير ، المرجع السابق ، ص ٤٦٨ .

٢٦ – انظر على سبيل المثال : أعمال مجلس أوروبا " الإجرام فى محيط الحياة الاقتصادية ، لجنة المشكلات الجنائية ، ستراسبورج ، الطبعة العربية ، ١٩٨٠، ص ٥٥ .

٢٧ – H. Bosly, "responsabilite et sanctions en matiere de criminalite des affaires" rev. internationale de droit penal Vol 53 No 1-2,pp. 129-130.

٢٨ – Greer, op. cit, p. 110.
Pradel, op. cit, p.43.

جـ - غش الأغذية وحماية المستهلك

سميحة القليوبى*

تمهيد

إن ظاهرة تزايد الغش بصفة عامة ، وفى مجال المواد الغذائية والعقاقير الطبية والمنتجات بصفة خاصة ، أصبحت تمثل خطرا كبيرا على الإنسان حاليا . وتعد ظاهرة الغش حديث الساعة بين جميع المشتغلين والمهتمين بصحة الإنسان . ولعل السبب فى ازدياد هذه الظاهرة هو الجشع والسمة المادية التى تفشت فى ضعاف النفوس من التجار وأصحاب المصانع والموزعين والوكلاء من جانب ، والتوسع التكنولوجى الهائل فى وسائل وطرق الغش من جانب آخر ، حيث أصبح حاليا بالوسائل والطرق الحديثة إيجاد أماكن حفظ المواد الغذائية لإطالة مدة الصلاحية ، والحفاظ على الشكل العادى للمنتج ، بحيث تظهر وكأنها بحالتها الطبيعية ، رغم مرور الوقت المفترض صحيا وكيمائيا لصلاحيتها أو فائدتها ، وبذلك تختفى كل رائحة أو طعم أو مظهر خارجى غير عادى للمنتج .

هذا بالإضافة إلى الحاجة الملحة للمواد الغذائية والطبية للدول الفقيرة التى تجد نفسها منساقة إلى الشراء اعتمادا على فن الإعلانات المضللة والخادعة دون مراعاة إلى محاولة لكشف الغش فى هذه المنتجات . الأمر الذى وجدت فيه الدول المتقدمة سوقا هائلة لمنتجاتها الفاسدة ، أو التى شارفت على الفساد ؛ لتحقيق الكسب المادى السريع على حساب الدول الفقيرة .

وتحاول التشريعات القانونية سواء الوطنية أو الدولية حماية الإنسان من هذا الغش بقوانين خاصة تجرم غش الأدوية والأغذية والمنتجات بكافة أنواعها . على أن هذه النصوص لايمكنها وحدها بأى حال من الأحوال حماية جمهور

* أستاذ القانون التجارى ، ووكيل كلية الحقوق ، جامعة القاهرة .

المستهلكين بكل طبقاته ونوعياته ، وخاصة في الدول النامية والمتخلفة ، وهي ما أكثرها .. حيث يمثل السذج وحسني النية عددا لاحصر له ، بل إن مجال ونطاق توزيع المنتجات المغشوشة يتعلق غالبا بأوساط الناس من حيث الملكات الذهنية والفعلية أو الحد الأدنى من الثقافة العامة أو المتعلق بمجال غش الأغذية والعقاقير الطبية بصفة خاصة .

ولما كان الغش التجاري - أيا كان سببه - له الأثر المباشر على المستهلك ، ويسبب له أضرارا يتعذر تداركها أو علاجها ، فكان لابد من البحث عن حماية فعالة للمستهلك ، وبث الوعي في نفوس الجمهور بالطرق العلمية السليمة ، ووسائل الثقافة المبسطة التي تصل إلى الجمهور بجميع مستوياته .

ووسائل الحماية العادية تبدأ بتدخل الدولة عن طريق إصدار التشريعات المنظمة لهذه الحماية ، وبتجريم أفعال الغش ، إلا أن هذه الوسيلة ، وإن كانت ضرورية ، إلا أنها لاتكفي وحدها لحماية المستهلك نتيجة تطور أساليب الغش وتنوعها ، وبصفة خاصة بعد استخدام التكنولوجيا الحديثة في أساليب الغش والخداع ، وذلك مثل نزع بيانات الصلاحية ، أو إعادة التعبئة للمنتج وإضافة مواد تظهره في ثوبه الجديد بعد فوات مواعيد الصلاحية . ولذلك وجب التصدي للغش بعدة وسائل لعل أهمها حماية المستهلك لنفسه عن طريق الجمعيات المشهرة ، ومتابعة أساليب الغش ، وفضحه للجمهور ، ومراقبة المراكز العلمية والجامعات والباحثين لمواصفات الأغذية والعقاقير الطبية ، واكتشاف مدى صلاحية المنتجات الغذائية والعقاقير الطبية ، وكل ما يتعلق بأثرها على صحة الإنسان .

وتنتشر جمعيات حماية المستهلك في الولايات المتحدة ودول أوربا منذ زمن بعيد .

وسنشير في هذه الورقة إلى مفهوم الغش وموقف التشريع المصري منه ، شارحين بإيجاز بعض صور الغش في مجال الأغذية والعقاقير الطبية المنتشرة حاليا ، وأخيرا نشير إلى الجزاء الجنائي المقرر في التشريع المصري لحالات غش الأغذية والعقاقير الطبية والمنتجات ومدى إمكانية حماية المستهلك .

١ - مفهوم الغش

المقصود بالغش بصفة عامة كل تغيير أو تعديل أو تشويه يقع على جوهر المادة أو السلعة أو تكوينها الطبيعى . وتكون هذه المادة أو السلعة معدة للبيع ، بحيث يترتب على هذا التغيير أو التعديل التأثير أو النيل من خواصها الأساسية أو إخفاء عيوبها أو إكسابها وإعطائها شكلا أو مظهرا لسلعة أخرى تختلف عنها فى الحقيقة ، وذلك بهدف الاستفادة من الخواص المسلوبة ، أو الانتفاع بالفوائد المستخلصة للحصول على كسب مادى عن طريق فارق الثمن .

ويعتبر الفقه والقضاء مستقرا على أن الغش هو كل تغيير يقع على السلع أو المنتجات سواء :

١ - بإدخال عناصر مختلفة على التكوين الطبيعى أو الأصلى لها ، أو خلط السلعة بمواد أخرى سواء من ذات طبيعتها أو من صنف أقل جودة أو مختلفة عنها أقل ثمنا ، كما فى حالة خلط المياه المعدنية بمياه عادية .

٢ - تعديل شكل السلعة .

٣ - إنقاص أو سلب أحد عناصر السلعة الأصلية .

والغش قد يكون بفعل الإنسان كما فى حالة الإضافة أو الخلط أو الانتزاع أو بالصناعة . كما قد يكون الغش بأسباب خارجة عن إرادة الإنسان كما هو الشأن فى حالة فساد السلعة نتيجة لطبيعتها ، وجعلها غير صالحة للاستخدام كما فى حالة اللحوم والبيض والجبن .

٢ - موقف التشريع المصرى من غش الأغذية والعقاقير الطبية

اهتم المشرع المصرى من زمن بعيد بتجريم أفعال الغش ، وخاصة تلك المتعلقة بالأغذية والعقاقير الطبية حفاظا على سلامة الأفراد ، حيث كانت المادة (٢٤٥) من قانون العقوبات الصادر ١٨٨٣ ، ومن بعدها المادة (٢٢٩) من قانون ١٩٠٤ والتى أصبحت المادة (٢٦٦) من قانون العقوبات الحالى لعام ١٩٣٧ ، تجرم أفعال الغش للأغذية والعقاقير . والعقوبة فى هذه المواد كانت الحبس مدة لاتزيد على سنتين وغرامة لاتجاوز ١٠٠ جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين . كذلك كانت المادتان ٣٤٧ ، ٣٨٣ من ذات القانون والتى تجرم جانبا كبيرا من أفعال الغش .

على أن هذه النصوص لم تكن كافية لمكافحة الغش وحماية المستهلك ، فصدر قانون خاص هو القانون ٤٨ لسنة ١٩٤١ فى شأن قمع الغش والتدليس ، وتضمن هذا القانون تجريم عدد كثير من أفعال الغش ، وعُدل هذا القانون فى عام ١٩٨٠ بالقانون رقم ١٠٦ بإضافة الكثير من الأفعال المجرمة فى مجال الغش المتعلق بالأغذية والمنتجات . وقد أخذ القانون ٤٨ لسنة ١٩٤١ المشار إليه معظم أحكامه من التشريع الفرنسى الصادر فى أغسطس عام ١٩٠٥ فى شأن الغش والخداع فى البضاعة ، وقد أضاف المشرع الفرنسى إلى قانون ١٩٠٥ القانون الصادر فى ١٠ يناير ١٩٧٨ لحماية وإعلام المستهلك ، حيث وسع نطاق الحماية القانونية لتشمل المنتجات والخدمات التى تخص المستهلك .

وبالإضافة إلى هذه القوانين ، هناك بعض القوانين المتفرقة التى أصدرها المشرع المصرى لمكافحة الغش ، منها القانون ١٢٣ لسنة ١٩٥٠ فى شأن الألبان ومنتجاتها ، والقانون رقم ٦٩ لسنة ٧٦ فى شأن الموازين والمكاييل ، والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ فى شأن العلامات والبيانات التجارية ، والقانون ١٠ لسنة ١٩٦٦ فى شأن مراقبة الأغذية وتنظيم تداولها .

والواقع أن قانون ٤٨ لسنة ٤١ المشار إليه اهتم بصفة خاصة بحالات الغش فى عدد البضاعة ومقدارها أو مقاسها أو كليهما ، أو مدتها أو مطابقتها أو حقيقتها أو طبيعتها أو صفاتها الجوهرية وعناصر تركيبها ، كما اهتم هذا القانون بنوع البضاعة أو أصلها أو مصدرها فى الحالات التى يعتبر النوع أو الأصل أو المصدر غشا إلى البضاعة سببا جوهريا فى التعاقد .

٣ - بعض صور وأساليب الغش فى مجال الأغذية والمنتجات ومدى تجريمها تشريعيا

أ - إن صور الغش وأساليبه فى مجال الأغذية والمنتجات بصفة عامة بلغت من التنوع والحيل مالا حصر له فى الآونة الحالية ، ولعل أهم وأخطر هذه الوسائل هو أسلوب الإعلان المضلل ، أو ما يطلق عليه الإعلان الخادع .

والمقصود بالإعلان هو كافة وسائل الإعلام من مرئية أو مسموعة أو مقروءة التى تصل إلى الجمهور . ويقصد بالإعلان الخادع أو المضلل الإعلان المتضمن معلومات تدفع المستهلك إلى الوقوع فى خلط وخداع فيما

يتعلق بعناصر أو أوصاف جوهرية للمنتج ، مثل تعمد الخلط والخداع بهوية أو طبيعة أو تركيب أو مصدر أو كمية أو طريقة استعمال المنتج ، وذلك بقصد وهدف حجب الحقيقة عن المستهلك .

ومن الأمثلة العلمية فى اتباع طرق الإعلان المضلل من واقع القضاء الأمريكى ، ماقامت به إحدى عيادات التخسيس من إعلانات ودعاية للإقبال عليها ، ولم يتضمن الإعلان حقيقة ماتستخدمه هذه العيادات من عقاقير مخدرة غير مسموح بها صحيا لما لها من آثار ضارة ، وإن كان العقار يؤدى بالفعل إلى علاج البدانة .

يلجأ الكثير من راغبى الغش والتدليس فى الأغذية إلى أسلوب استخدام مشاهير الممثلين والمطربين ونجوم المجتمع للإعلان بتذويقهم واستعمالهم واستخدامهم لمنتجات معينة وتجربتهم للمنتجات محل الإعلان سواء كانت أغذية أو عقاقير طبية ، ثم يتضح عدم صحة ذلك .

وفى إحدى القضايا تم الإعلان عن كريم لإزالة حب الشباب بواسطة أحد مشاهير المطربين ، والذى قرر فى إعلان أن ابنتيه استخدمتا هذا الكريم ، وأنه أتى بنتيجة فعالة بعد التجربة الشخصية ، ثم حدث ان اعترفت هاتان الفتاتان فى أحد اللقاءات التليفزيونية أنهما لم تستخدما هذا الكريم فى يوم ما .

ومن الوسائل المعتادة فى الغش والتضليل عن طريق الإعلانات المبالغة فى صفات المنتجات محل الإعلان بطريقة تضلل المستهلك كلية ، ماحدث فى إحدى القضايا من الإعلان عن شامبو يعيد شعر الرأس بسرعة ، وبكل تأكيد ، بالإضافة إلى أنه يؤدى إلى وقوف سقوط الشعر فورا ، وخاصة أن جمهور المستهلكين قد يتصور صدق هذه الإعلانات لما وصل إليه العالم حاليا من تحديات فى الابتكارات والاختراعات .

ومن أطرف القضايا فى هذا المجال ما لجأت إليه إحدى الشركات الإنجليزية عند الإعلان عن دواء يذكر أنه يتميز بأن من يتناوله لن يعاوده مرض الإنفلونزا طوال حياته فى المستقبل . وحدث أن استخدمته إحدى السيدات ومع ذلك عاودها مرض الإنفلونزا لأنه فيروس لايوقفه دواء ، وإنما يُتغلب عليه عن طريق المناعة . وقضت المحكمة بتعويض هذه السيدة

استنادا إلى ضرورة صدق الإعلان .

ب - ومن الوسائل الحديثة فى الغش التجارى ، والتى يلجأ إليها المنتجون والموزعون ، وخاصة فى مجال العقاقير الطبية ، تصنيع أقراص للدواء خالية من أية مادة علاجية أو طبية ، وإنما عبارة عن أقراص هشة فارغة عليها طبقة من السكر ، وهى طريقة معروفة يطلق عليها البلاسيبو Placebo . كما تلجأ بعض الشركات - بعد انتهاء مدة الصلاحية للدواء - بتغيير البطاقة الخارجية وإمدادها لفترات أخرى ، وهذه الطريقة المنتشرة لاتمثل ضررا فقط فى سلبية العلاج ، بل فى إدخال السموم إلى جسم المريض ، لأن العقاقير فى هذه الحالة تحوى جملة مواد سامة . وللأسف الشديد تصعب الرقابة على هذه الشركات المنتجة للدواء والتى تصدرها الشركات متعددة الجنسيات إلى الدول النامية كثيرة العدد عميقة الجهل والأسلوب لاكتشافها .

كما ظهرت فى الآونة الحالية وسيلة جديدة لغش الدواء ، وذلك بوضع كمية المواد العلاجية الفعالة تقل عن الكمية المعلنة على البطاقة الخارجية ، والواجب أن يتضمنها الدواء ليكون مُعالجا فعالا .. ويبدو أن من أسباب ذلك محاولات تحديد أسعار معينة للدواء تكون منخفضة فى حدود إمكانيات الجمهور ، فتضطر الشركة المنتجة إلى هذه الوسيلة حفاظا على أرباحها أو تغطية لمصاريف إنتاج الدواء ، والواقع أن الأطباء المعالجين يعلمون ذلك ، ويصفون كمية مضاعفة لمرضاهم حتى يكون العلاج فعالا .

جـ - وبعيدا عن مجال الأغذية والعقاقير الطبية ، فإن الغش فى مجال المنتجات بصفة عامة أصبح أيضا ظاهرة تمثل خطرا على حياة الإنسان ، كما هو الشأن فى حالات غش البنزين بِخلطه بالماء أو السولار أو كيروسين لأنها أقل تكلفة ، أو عدم تنقيته ، كذلك الغش فى قطع غيار السيارات والأجهزة الكهربائية بصفة عامة الأمر الذى يزيد الحوادث . ومن الأمثلة على ذلك غش البطاريات بتعبئة الفوارغ القديمة وطلائها من جديد ، ووضع بطاقات تحمل علامات لماركات شهيرة ، مع إعطاء المشترى شهادة ضمان لهذه السلع عن مدد طويلة ، رغم أنها غير صالحة حتى لعدة دقائق ، كذلك معدات فرامل السيارات ، وأيضا بيع زيت السيارات المستعمل بعد تنقيته ،

الأمر الذى يتلف موتورات السيارات كلية .

كذلك أفعال إضافة الجير إلى الصابون ، كذلك إنتاج طفايات للحرائق لاتعمل طبقا للمواصفات المقررة .

د - ومن ضروب الغش والخداع التقليدية تقليد العلامات التجارية لشركات عالمية مشهود لها بالكفاءة والإتقان فى منتجاتها ، بل إن هناك مصانع حاليا تخصصت فى كتابة البطاقات الجديدة ذات المواصفات العالمية لأشهر الماركات والعلامات . كذلك استخدام زجاجات فارغة تحمل علامة معينة لمنتجات أو مشروبات معروفة بمنتجات مختلفة ، وهى الحالات التى تعرف بجرائم التعبئة .

التجريم لأفعال الغش تشريعيا

إن التشريعات القانونية تضع غالبا دستورا بمكونات المواد الغذائية المنتجة ، وطرق الحفظ ، والمدد الخاصة بصلاحية المنتجات ، وخاصة تلك التى تمس صحة الإنسان وسلامته . وهذه الدساتير (أو الكودات) متعارف عليها على المستوى الوطنى والدولى على السواء ، ويجب أن تتضمن هذه الأغذية والمنتجات هذه المواصفات وإلا اعتبرت أفعالا مجرمة .

وقد تضمنت التشريعات المصرية نصوصا تضع جزاء جنائيا على جانب كبير من صور وأساليب الغش ، نذكر منها المادة الثانية من قانون ٤٨ لسنة ١٩٤١ فى شأن قمع الغش والتدليس والسابق الإشارة إليه ، والتى تقضى بالحبس مدة لاتقل عن ستة أشهر وبغرامة لاتقل عن مائة جنيه ولاتجاوز ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من :

١ - غش أو شرع فى أن يغش شيئا من أغذية الإنسان أو الحيوان من العقاقير، أو الحاصلات الزراعية ، أو الطبيعية ، أو من طرح أو عرض للبيع أو باع شيئا من هذه الأغذية أو العقاقير أو الحاصلات مغشوشة كانت أو فاسدة مع علمه بذلك .

ويفترض العلم بالغش أو الفساد إذا كان المخالف من المشتغلين بالتجارة ، أو من الباعة الجائلين ، مالم يثبت حسن نيته ومصدر الأشياء موضوع الجريمة .

٢ – من طرح أو عرض للبيع أو باع مواد تستعمل فى غش أغذية الإنسان أو الحيوان أو العقاقير أو الحاصلات الزراعية أو المنتجات الطبيعية على وجه ينفى جواز استعمالها استعمالا مشروعا ، وكذلك من حرضه على استعمالها فى الغش بواسطة كراسات أو مطبوعات أو بأية وسيلة أخرى من أى نوع كانت .

وتكون العقوبة الحبس لمدة لاتقل عن سنة ولاتجاوز خمس سنوات وغرامة لاتقل عن خمسمائة جنيه ولاتجاوز ألفى جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين إذا كانت الأغذية أو الحالات المغشوشة أو الفاسدة أو كانت المواد التى تستعمل فى الغش ضارة بصحة الإنسان أو الحيوان ، أو إذا كانت العقاقير ضارة بصحة الإنسان .

وتطبق العقوبات المنصوص عليها فى أى من هذه المادة ولو كان المشترى أو المستهلك عالما بغش البضاعة أو بفسادها .

ومحل الحماية القانونية السابق ذكرها جميع المواد المستخدمة فى غذاء الإنسان أو الحيوان سواء كانت سائلة أم غازية . وكذلك كل دواء أو عقار أو نبات طبى أو أى مادة صيدلية تستعمل من الباطن أو الظاهر أو بطريق الحقن لوقاية الإنسان أو الحيوان من الأمراض أو علاجه منها ، أو توصف بأن لها هذه الحماية .

وترتفع العقوبة إلى أربع سنوات وغرامة لاتقل عن ألف جنيه ولاتجاوز ألفى جنيه إذا ترتب على الجريمة إصابة شخص بعاهة مستديمة ، وإلى الأشغال الشاقة عند وفاة المصاب ، أو السجن لمدة لاتقل عن خمس سنوات وغرامة لاتقل عن ألفى جنيه ولاتجاوز أربعة آلاف جنيه .

هذا وهناك جزاءات جنائية أخرى فى عدة قوانين متفرقة كما سبق القول ، مثل جريمة انتحال اسم صناعى أو علامة أو بيان تجارى غير صحيح أو مزور ، أو استعمال موازين مزيفة ، أو استيراد أغذية مغشوشة .

كذلك هناك عقوبات تكميلية ، مثل المصادرة ، حيث يلزم القانون القاضى الحكم بالمصادرة للمواد المكونة لجسم الجريمة ، وإذا لم ترفع الدعوى الجنائية تكون المصادرة بقرار من النائب العام .

٤- وسائل حماية المستهلك

أ - من الوسائل المسلم بها لحماية المستهلك التأكد من صحة الإعلانات عن المنتج أيا كانت وسيلة الإعلان مسموعة أو مقروءة أو مرئية .. ذلك أن أصحاب المنتجات يلجئون لكافة الحيل والأساليب المضللة كما سبق القول ، بل إن بعض الإعلانات مدفوعة الأجر تكتب بصيغة المعلومات العلمية أو الإخبارية ، بحيث تظهر وكأنها صادرة من المسئولين بالدولة أو من تحقيقات صحفية مؤكدة .

ولعل التأكد من صحة الإعلانات من الأمور غير السهلة ، إلا أنها ليست بالمستحيلة ، حيث يجب اشتراط تقديم الوثائق والتحليلات المؤكدة للإعلان وبياناته ، ويتم ذلك بتشريعات ملزمة ، سواء للجهة مصدرة الإعلان ، أو لصاحب الإعلان نفسه .

ومن أمثلة هذه التشريعات السويد وإنجلترا وكندا والولايات المتحدة ، ويرجع الفضل فى هذه الوسيلة من وسائل حماية الجمهور لمجلس التجارة الفيدرالى الأمريكى .F.T.C من خلال تفسيراته الإدارية وأحكام القضاء لنصوص القانون الأمريكى للتجارة وقانون المجلس الفيدرالى ذاته حيث قرر هذا المجلس وجود مخالفة للقوانين إذا ثبت أن الإعلان عن المنتج تم بدون تقديم مايثبته مسبقا .

وفى قضية عام ١٩٧٢ ضد شركة فايزر للأدوية عندما أعلنت عن دواء جديد اسمه unburn له أثر فعال فى إزالة لفحة وشدة حرارة الشمس Sunbur على الجلد والبشرة ، دون أن تقدم مايثبت ذلك وثائقيا .

ب - اشتراط شهادات أو نتائج تجارب وتحاليل معملية بطريقة تصل إلى علم وفهم الجمهور ، أو الإحالة إلى جهات علمية موثوق بها قامت بالتأكد من صحة بيانات ومكونات المنتج . واشتراط شهادات الجودة من شركات المراجعة الوطنية أو الدولية المعترف بها كشرط لطرح المنتج فى الأسواق ، أو مجرد الدعاية عن ظهوره مستقبلا .

ومن الأمثلة على ذلك المنتجات المتضمنة مكسبات طعم ورائحة ولون للتأكد من أنها مكسبات طبيعية لاضرر منها على الصحة .

جـ - ومن الطرق الفعالة فى منع الغش عند الالتجاء للقضاء فرض الغرامات

التهديدية لمنع الإنتاج المخالف ، أو وقف النشاط كلية ، أو المصادرة .

ومن الأمثلة على ذلك قضية شركة ويليامز للأدوية ، حيث قامت بصناعة دواء مقوٍ اسمه Gerital ، وفى حملة مكثفة إعلانية ذكرت أن هذا الدواء يعالج الإرهاق الناشئ عن الأنيميا ، مما يوحى بأن التعب دائما ينشأ عن الأنيميا على خلاف الحقيقة . لذلك أمر القاضى أن توضح الشركة مستقبلا فى إعلانها أن معظم حالات الإرهاق لاتعنى بالضرورة المعاناة من مرض الأنيميا .

وفى قضية أخرى خاصة بالإعلان عن محلول لغسل الفم اسمه ليسترين Listerine ذكرت فيه الشركة أنه مؤثر فى منع الالتهابات الناشئة عن شرب السوائل المثلجة دون أن يكون لذلك علاقة بالحقيقة ، وحكم القاضى بضرورة أن تشير الشركة المنتجة فى إعلانها ما يفيد أنه بعكس إعلاناتها السابقة فإن هذا المحلول Listerine لن يساعد على منع أمراض البرد ، أو يخفف من شدة آلامها .

د – إن من واجب الهيئات العلمية ومراكز البحوث بكافة أنواعها تبصير الجمهور علميا لما توصلت إليه من نتائج فحوص الأغذية والمنتجات بكافة أنواعها ، والعقاقير الطبية التى تمس صحة الإنسان والحيوان على السواء .

هـ – تشديد الرقابة الحكومية على منافذ الإنتاج والتوزيع والاستيراد ، وانتشار الرقابة فى ربوع البلاد دون تركيزها فى المدن والعاصمة .

و – تشديد الجزاء الجنائى حيث ثبت ضعفه .

ولعله من حسن الحظ أن مؤتمرنا يواكب حاليا اتجاه المسئولين فى مصر بالاهتمام بهذا الموضوع ، حيث أصدر وزير التموين قرارا بتشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون لقمع الغش والتدليس خلال شهرين من بدء انعقادها . وسوف تتولى اللجنة تجميع القوانين المنظمة لقمع الغش والتدليس فى المواد الغذائية وغير الغذائية ، ودراسة مدى ملاءمتها لتغطية كافة الحالات التى أسفر عنها التطبيق العملى ، مع الأخذ فى الاعتبار المتغيرات التى طرأت ، سواء بالنسبة لتحرير التجارة والأخذ بآليات السوق ، أو بالنسبة لتأثير السلع غير الغذائية على صحة وسلامة المواطنين .

المراجع

- مسئولية المنتج والموزع للدكتور محمد عبد القادر على الحاج رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة ١٩٨٢ .

- قوانين قمع التدليس والغش للدكتور حسنى أحمد الجندى ، طبعة ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية .

- حدود مشروعية الإعلانات التجارية لحماية المتجر والمستهلك للدكتور حسين فتحى - بحث منشور ١٩٩٠ ، دار النهضة العربية .

تعقيب الدكتورة محيا زيتون

تناولت الأوراق الجرائم المتعلقة بالتحولات الاقتصادية فى المجتمع المصرى . ولهذا الموضوع أهمية خاصة ، حيث هناك اعتقاد شائع بأن التحول إلى النظام الرأسمالى ، أو مايسمى أحيانا بنظام السوق الحرة لايصاحبه من المشاكل مايستدعى التدخل التشريعى ، وأن نظام السوق الحرة به من الآليات مايضمن حل مشاكله تلقائيا ، ودون الحاجة إلى تدخل .

ومن أهم الجرائم الاقتصادية التى تصاحب التحول لنظام السوق الحرة تلك المتعلقة بالاحتكار بمعناه الضيق أو الواسع . فهناك نوعان من الأسواق فى المجتمع المصرى :

أ - أسواق تقليدية ، حيث تسود المشروعات الصغيرة ، وتكون المنافسة أقرب إلى التحقق .

ب - أسواق احتكارية ، حيث تسود المشروعات الكبيرة التى يمكن أن يكون لها تأثير فردى أو كمجموعة من المشروعات مجتمعة على الاقتصاد القومى .

وإذا كانت المشروعات الاحتكارية توجد فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ، كما يمكن أن توجد فى الاقتصاديات المتخلفة ، إلا أنه فى النظم الرأسمالية هناك قوى مضادة تواجه القوى الاحتكارية ، وأهم هذه القوى هى :

أ - نقابات عمالية قوية تستطيع أن تحمى وتدافع عن حقوق النقابى مقابل القوى الاحتكارية ونفوذ المشروعات الكبيرة .

ب - جمعيات حماية المستهلك على درجة عالية من التنظيم والفعالية ويتسع نشاطها ليمتد لكافة المجالات التى يتعامل فيها المستهلك فى السوق .

جـ - قاعدة من التشريعات المحكمة ، تصاحبها إجراءات تنفيذية واضحة ومحددة لضمان إنهاء أى مشكلة فى أسرع وقت ممكن .

د - وأخيرا دولة يقظة تأخذ فى اعتبارها مصلحة جميع الأطراف وتتجه لإحداث

التوازن عندما تستشعر بالخلل .

وتعمل هذه القوى المضادة للحد من نفوذ الاحتكارات ، ولدعم الأطراف الضعيفة نسبيا لتصبح قادرة على المواجهة .

أما فى دول العالم الثالث ومنها مصر ، فنقابات العمال ضعيفة للغاية ، وهى دائما مؤيدة لسلطة الدولة وسياساتها ، وغير قادرة على مواجهة القوى الاحتكارية، نظرا لهذا التنظيم المرتبط بالسلطة ، والذى يحد من قوى المعارضة الحقيقية داخل النقابات . أما جمعيات حماية المستهلك فهى لاتوجد على الإطلاق فى مصر، رغم الغش والاستغلال اللذين يقعان على المستهلك فى كثير من الأحيان . وبينما نجد أن هذه الفئات التى بحاجة إلى حماية، وهى فئة العمال ، وفئة المستهلكين لاتتوافر بها مقومات الاتحاد والتنظيم ، نجد على الجانب الآخر أن الطرف القوى – وهم رجال الأعمال – يكونون على درجة عالية من التنظيم والفعالية، وذلك من خلال جمعيات رجال الأعمال التى أصبح لها شأن كبير ونفوذ سياسى واسع .

أما عن التشريعات ، ففى الغالب لاتوجد تشريعات متكاملة لحماية السوق من أخطار الاحتكار . فهناك دائما مجموعات المصالح التى يمكن أن تقف عقبة فى سبيل إصدار تشريعات فى هذا الاتجاه ، علاوة على ذلك ، فالتشريعات إن وجدت يشوبها العديد من الثغرات ، وتصاحبها إجراءات تنفيذ معقدة ، مما يضعف من فاعليتها .

أما بالنسبة لدور الدولة ويقظتها فى إحداث توازن بين المصالح المختلفة ، فهذا الدور غائب إلى حد بعيد . ففى خضم التحولات الاقتصادية التى تتم حاليا فى مصر نجد أن الدولة تعتبر همها الأكبر هو إحداث هذه التحولات على النحو الذى يرضى المؤسسات الدولية ، دون الأخذ فى الاعتبار مصالح الفئات العريضة من المجتمع المصرى التى تتعرض لمخاطر عدة من جراء هذه التحولات . بل بالعكس نجد أنها تساند وتدعم الطرف القوى متمثلا فى المستثمرين الأجانب والمحليين ، على أساس أن هذا الطرف هو صاحب الدور الرئيسى فى التحولات الاقتصادية .

ولبيان أهمية التشريعات التى تحمى السوق من الاتجاهات الاحتكارية ، يمكن أن نتعرف على بعض الآثار الاقتصادية وغير الاقتصادية للاحتكار على الاقتصاد القومى . فمن الناحية الاقتصادية هناك تأثير على الأسعار ، وخاصة أن

الأسواق تتميز بأنها أسواق بائعين ، ويكون تأثير الطلب على السعر أقل أهمية . كذلك تكون للمشروعات القدرة على تحقيق أرباح عند مستوى منخفض من استغلال الطاقة الإنتاجية . وفى ظل هذه الظروف يمكن تحقيق معدلات مرتفعة للربح ، وبدلا من أن يكون الربح هامشا للتكاليف تصبح التكاليف هامشا للربح . أى أن الأسعار التى تبيع بها المشروعات تبتعد كثيرا عن تكاليف إنتاجها بسبب معدلات الربح البالغة الارتفاع .

وهنا يجب أن نشير إلى أنه إذا كان البعض يعيب على التحديد الإدارى للأسعار فى ظل تدخل الدولة بأنه يبعد الأسعار فلا تعبر تعبيرا حقيقيا عن تكاليف الإنتاج ، فإنه فى ظل الاحتكار يحدث نفس الشىء ، حيث تكون الأسعار بعيدة كل البعد عن تكاليف الإنتاج ، ولكن فى هذه الحالة إلى أعلى . ومن ثم يمكن القول بإن المشروعات الكبيرة تحل محل الدولة فى التحديد الإدارى للأسعار .

وهناك أيضا نوع آخر من المخاطر قد يتحقق فى حالة سيادة القوى الاحتكارية ، وهو إمكانية المشروعات فى التأثير على حجم الاستثمارات ، فإذا كانت استثمارات عدد محدود من المشروعات تمثل نسبة مرتفعة من الاستثمار الخاص ، فإن التحكم فى حجم الاستثمار على النحو الذى يحقق الربح الخاص قد يكون له مخاطر عديدة ، فإذا تم تقييد الاستثمار مثلا يمكن أن يؤثر ذلك على الدخل والعمالة وغيرها من المتغيرات على المستوى القومى .

ونفوذ المشروعات الاحتكارية لايقتصر على مجال الاقتصاد وإنما يمتد ليشمل مختلف المجالات الاجتماعية ، والتى نذكر منها هنا مجالى التعليم والإعلام .

فبحجة أن التعليم ينبغى أن يخدم احتياجات قطاع الأعمال يصبح هناك تداخل وتأثير مباشر وغير مباشر من جانب قطاع الأعمال على مناهج التعليم . فالعديد من أساتذة الجامعات نجدهم إما أعضاء فى مجالس إدارات الشركات الكبيرة ، أو أنهم مساهمون بالفعل فى المشروعات . ومن ناحية أخرى فإن التبرعات التى يقدمها رجال الأعمال للجامعات ومؤسسات التعليم بينما قد يكون ظاهرها مفيدا إلا أنها قد تنطوى على تدخل بشكل غير مباشر فى توجيه العملية التعليمية . ولاشك أن قوة هذا الاتجاه تتزايد مع تزايد التعليم الخاص فى الجامعات ، ومع زيادة نفوذ المشروعات الاقتصادية .

ويترتب على ذلك أن الجامعات لاتصبح منابر لتخريج الطلاب ذوى الرأى الحر ، وإنما تخرج الطالب المبرمج الذى كل همه وغاية أمله الالتحاق بوظيفة بقطاع الأعمال الخاص ، والحصول على مرتب مجز . كذلك تصبح الجامعات متعاطفة مع توجهات قطاع الأعمال ، وتفقد القدرة على معارضة أى اتجاهات سلبية لمشروعات أصحاب النفوذ .

أما نفوذ المشروعات فى علاقتها بوسائل الإعلام ، فكلما ازدادت القوى الاحتكارية للمشروعات زادت قدرتها على اختراق وسائل الإعلام ، وخلق رأى عام متقبل ، أو على الأقل غير معارض لممارسات هذه المشروعات . وتأثير قطاع الأعمال الخاص على أهم وأكثر وسائل الإعلام وصولا للجماهير ، وهو التليفزيون يعد من أخطر التأثيرات ، ويتم ذلك من خلال الإعلان المباشر ، والتأثير على محتويات البرامج ، وتجنب إثارة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية كسياسة إعلامية بدرجة عامة . وقد بدأ هذا الاتجاه فى التليفزيون المصرى منذ العام الماضى ، وازدادت حدته هذا العام . وأصبح هناك خلط غير مبرر بين عمل قطاع الإعلان وقطاع الإعلام . فتستخدم أموال المشروعات التى هى أصلا أموال المستهلكين للإعلان المباشر ، وتحديد محتويات البرامج . ويجب أن ننوه هنا إلى أن المجتمع الامريكى يعانى من مشكلات امتداد نفوذ المشروعات إلى وسائل الإعلام ، هذامع وجود فارق كبير بين المجتمع الأمريكى والمصرى من حيث درجة وعى المواطن واستقلالية وسائل الإعلام ، وارتفاع مستويات دخول العاملين فى هذا المجال .

لذلك ونحن فى مجال مناقشة التشريعات الخاصة بجرائم التلاعب بنظام السوق الحرة والتشريعات المواكبة للتحولات الاقتصادية للمجتمع المصرى يجب أن نؤكد على ضرورة عدم تجاهل التشريعات التى تنظم العلاقة بين قطاع الأعمال ومؤسسات التعليم من جهة ، ووسائل الإعلام من جهة أخرى .

كذلك من الضرورى الإشارة إلى أن وجود التشريعات المناسبة يعتبر شرطا ضروريا لمقاومة الممارسات السلبية ، ولكنه شرط غير كاف . فهناك عدد من التساؤلات بهذا الشأن هى :

مع وجود التشريعات هل سيتخذ بالفعل إجراءات التقاضى بواسطة الفئات المتضررة ؟

هل هناك صعوبات فى الإجراءات ؟

هل هناك مشكلة وقت ؟ بمعنى أن الفئة المتضررة ليس لديها الوقت مع تزايد أعباء الحياة وصعوباتها ، لكى تدخل فى إجراءات التقاضى بفرض سهولة هذه الإجراءات .

وأخيرا هل هناك ثقة فى نتيجة هذه الإجراءات ؟ بمعنى هل بعد اتخاذ الإجراءات القضائية بالكامل هل ستحقق بالفعل النتيجة المطلوبة ؟

وهنا فإن الإجابة على معظم هذه التساؤلات ستكون غير مواتية مالم توجد تنظيمات تضم الفئات الضعيفة والمتضررة . فعلاوة على ضرورة وجود نقابات عمال قوية ، يجب أن تنشأ جمعيات لحماية المستهلك ، تكون على درجة عالية من التنظيم والقوة ، بحيث يمكنها إحداث بعض التوازن فى مواجهة القوى الأخرى .

وقد يقودنا الحديث عن حماية المستهلك إلى إشارة سريعة إلى موضوع آخر من موضوعات هذه الجلسة ، وهو الغش التجارى - فقد انتشر الغش بصور مختلفة فى كافة مجالات الحياة ، فى السلع الغذائية ، كما جاء فى الدراسة المقدمة ، فى مجال الإسكان والسياحة والدواء ، وأيضا فى حالة العديد من السلع الصناعية حتى تلك السلع التى تنتج فى ظل علامات تجارية دولية ، حيث نجد أن المكونات الأساسية لهذه السلع تختلف إلى حد كبير عن المواصفات الدولية لها ، مما يجعل نفس الاسم التجارى موضوعا على سلعة ذات مواصفات مختلفة إلى حد غير قليل .

وهناك مشكلة أخرى بهذا الخصوص ، وهى التبيين ، أو وضع البيانات التى تحمى المستهلك وتهمه على السلعة بشكل واضح ، فللأسف رغم وجود التشريعات الملزمة للمنتج فإن البيانات لاتوجد أحيانا على السلعة ، وإذا وجدت فقد تكون بيانات غير صادقة ، أو بيانات تهم المنتج أساسا ، وتمثل نوعا من الدعاية للمنتج . وأعتقد أنه نوع من أنواع الغش التجارى عدم كتابة البيانات الأساسية ، وخاصة بيانات السعر والوزن . فحتى يمكن للمنتج أن يؤثر فى السعر باستمرار ويرفعه كما يشاء ، يتجنب غالبية المنتجين وضع بيان السعر بشكل ثابت على المنتج . كذلك فإن التلاعب من خلال الأوزان أصبح شائعا فى السوق المصرى . فالعبوة التى كان وزنها كيلوجراما وتباع بسعر معين أصبح وزنها ٨٠٠ أو ٧٥٠ جراما تباع بنفس السعر ، أو أعلى قليلا ، حتى لايشعر المستهلك بتغيير ملحوظ فى

الأسعار . وهكذا بدأت هذه الممارسات تسود دون أى نوع من الحماية للمستهلك .

لهذا نرجع مرة أخرى وفى نهاية الحديث للتأكيد على أهمية التنظيمات لحماية المستهلك من الغش التجارى ، وغيرها من الممارسات التى تؤثر بالسلب على رفاهيته .

تعقيب الدكتور مصطفى السعيد

الواقع أن مجال ارتباط القانون والاقتصاد متعدد ومتنوع وله أهمية كبيرة ، فى مختلف النظم السياسية والاقتصادية بمعنى سواء أكان النظام اشتراكيا أم نظاما رأسماليا ، سواء أكان النظام يأخذ بالتخطيط أو يأخذ بنظام السوق الحر ، فلاشك أن هناك ضوابط ، وحيث إن هناك ضوابط لابد أن يكون هناك تدخل من جانب الدولة ، وأن تكون هناك احتمالات للخروج عن هذه الضوابط ، وبالتالى يكون هناك تحريم ويكون هناك عقاب ، وهذه المسائل ليست مقصورة فقط على نظام دون آخر ، لأن كل نظام له ضوابطه ، وكل نظام له قواعده التى تحكم مساره ، وتحكم سلوكيات هذا النظام . وبالنسبة لمصر الفترة السابقة كان النظام المطبق هو النظام الاشتراكى القائم على أساس التخطيط الذى يلعب فيه القطاع العام الدور الرئيسى ، وبالتالى فى ظل هذا النظام كانت هناك ضوابط ، وكانت هناك جرائم محددة ينص عليها القانون ويعاقب كل من يتناقض مع هذه الضوابط ، طبيعى والنظام يتحول الآن إلى نظام السوق الحر الذى يلعب فيه القطاع الخاص دورا متزايدا ، طبيعى مرة أخرى أن يتدخل المشرع ليضمن بأن هذا النظام يعمل بقدر متزايد من الكفاءة وفى حدود الضوابط التى تتفق مع طبيعة هذا النظام ، والواقع أن نقطة الانطلاق الأساسى فى نظام السوق أو الحكمة من تبنى نظام السوق هو أن نظام السوق المفترض فيه خاصة ممن يدافع عنه أنه نظام يحقق أكبر قدر من الكفاءة ، والرفاهية ، هكذا يقال إن لنظام السوق بما يحققه من حوافز وبما يحققه من تفاعل العرض والطلب على نحو معين إنه أكفأ وأقدر على تحقيق التنمية وأكفأ وأقدر على تحقيق الرفاهية . بمعناها العام ، ولكن من يقول ذلك ينسى أن نظام السوق حتى يمكن نظرياً أن يحقق هذه الأهداف لابد أن تتوافر مجموعة من الشروط والضوابط ، وأهم هذه الشروط والضوابط أن يسود نظام المنافسة الكاملة داخل هذه السوق ، بمعنى أن السوق ليست كلمة مجردة ،

ولكن الفكر الاقتصادى يعرف أنواعا مختلفة من هياكل الأسواق ، مثل سوق الاحتكار ، يعرف بسوق المنافسة الاحتكارية ، كما يعرف بسوق رابع ، نطلق عليه سوق تنافس القلة أو أحيانا سوق احتكار القلة ، فعندما نتحدث عن السوق والمفروض أنه يحقق هذه الأهداف ، أى من هذه الأنواع يقصد بها ؟ .

المتفق عليه من التحليل الاقتصادى والفكر الاقتصادى أن هناك سوقا واحدا هو الذى يمكن أن يحقق هذه الأهداف ، وهو سوق المنافسة الكاملة ، وهذا السوق له اشتراطات وله قواعد معروفة . أن يكون هناك عدد كبير من المنتجين وألا يستطيع منتج بمفرده أن يؤثر على السعر ، وأن يتوافر العلم وتجانس السلعة بحيث مواصفات السلعة وكافة المعلومات عنها تكون متوافرة ، إذا وجد مثل هذا السوق من الممكن أن نستنتج ونسلم بأن نظام السوق من الممكن أن يحقق الأهداف المرجوة . لكن هل هناك مايضمن أن سوق المنافسة الكاملة هذا يسود فى المجتمع ويستمر ؟ جميع الدراسات وجميع الحقائق العلمية وجميع تجارب الدول تؤكد أن الأمر إذا ترك بكامل تفاعل العرض والطلب ، وإن الأمر إذا ترك للمنتج أن يتصرف بحرية كاملة سيتحقق معه هذا السوق .

وعدم وجود ضمان أن الاقتصاد يسرى فيه المنافسة الكاملة بمعناها الذى حددناه وهذه تجربة ليس فقط فى الدول النامية ولكن تجربة الدول المتقدمة جميعا حتى بالنسبة للولايات المتحدة نجد أن هناك تشريعات تنص على أن السوق لايخرج عن نطاق المنافسة الكاملة لأنه ليس من الطبيعى أن الحرية الاقتصادية من الممكن أن تؤدى إلى المنافسة الكاملة ، هذه حقيقة جوهرية أساسية متفق عليها ، ولذلك هناك فارق بين مفهوم الحرية الاقتصادية بمعناها الكامل وبين سوق المنافسة الكاملة ، بل على العكس من الممكن إن الحرية الاقتصادية تؤدى إلى سوق لايتسم بالمنافسة الكاملة ، ممكن أن تؤدى إلى سوق احتكار ، أو سوق منافسة احتكارية ، أو سوق تنافس قلة ، ولذلك وجدنا كافة الدول تتدخل فى التشريع ، لكى تضمن أن سوق المنافسة الكاملة يستمر ، وأن أى محاولة من أى مجموعة سواء أفراد ، سواء شركات سواء أى تجمعات تؤدى إلى إهدار أو إلى الحيلولة بين أن يسير الاقتصاد وفقاً لقواعد المنافسة الكاملة لكى تضمن بقاء السوق على أساس من المنافسة الكاملة ، أمريكا تدخلت بقوانين مثل Antitrust Lowes وهذه القوانين القصد منها أن تمنع أى مجموعة من أن تحتكر السوق

بشكل أو بآخر . تجربة إنجلترا وتجربة فرنسا ونجد ألمانيا المعجزة الألمانية إذا أراد متخصص أن يدرسها ويحللها على نحو علمى وموضوعى وكما جاءت فى كتاب رائد هذه المعجزة إرهارت ERHART (الانتعاش أو الازدهار والمنافسة) يؤدى إلى تحقيق الأهداف المرجوة هو سوق المنافسة الكاملة ، وبالتالى حيث لايوجد مايضمن بالضرورة أن يسود هذا السوق ، وحيث إن هناك عوامل كثيرة اقتصادية واجتماعية وغيرها من الممكن أن تؤدى إلى أن يخرج الاقتصاد عن مضمون المنافسة الكاملة ، إذا الدولة لابد أن يكون لها دور وهو أن تضمن أن الاقتصاد يسير وفقاً لسوق المنافسة الكاملة ، وأن الدولة إن أوجدت أى عامل أو أى ظاهرة أو أى تجمع يحاول أن يخرج السوق عن سوق المنافسة الكاملة يتعين على الدولة أن تتدخل لتعيد السوق مرة أخرى إلى المنافسة الكاملة ، ولذلك استخدم عبارة لها مضمون واضح جداً فى كتابه Libral market Ecomamy قال : أنا ضد L.M.Econ لكن أنا مع اقتصاد السوق ME ولذلك حدد دورا معينا للدولة ، ومثله مثل دور الـ Refree فى مباراة كرة مادام الجميع يلعب وفقاً لقواعد اللعبة ، وهى المنافسة الكاملة . الدولة لا تتدخل - لكن ما إن يخرج أى لاعب عن قواعد المنافسة الكاملة لابد أن تتدخل الدولة ، فهناك إذن حقائق أساسية ونحن نتكلم عن التطور الذى يحدث فى دولة مثل مصر قواعد أساسية يجب أن تبقى واضحة ، إذا كنا نتكلم عن السوق وكفاءته فيجب أن يكون واضحاً فى الذهن أن المقصود بذلك هو سوق المنافسة الكاملة ، وأيضاً لابد أن يكون واضحا فى الذهن أنه ليس هناك مايضمن بالضرورة فى ظل الحرية الاقتصادية أن يسود سوق المنافسة الكاملة ، وأن هناك الكثير من العوامل التى يمكن أن تخرج السوق من المنافسة الكاملة إلى أنواع السوق الأخرى بين احتكارية أو شبه الاحتكارية ... إلخ ، إذن لابد أن تتدخل الدولة ، وأداة الدولة فى التدخل ليس الوعظ ، أداة الدولة الأساسية هى التشريع ، ولابد أن يكون هناك رادع ضد من يحاول أن يصطدم . أو أن يحول دون تحقيق هذا السوق سوق المنافسة الكاملة ، وهنا تتدخل الدولة بالتشريع الجنائى بالتجريم وبالعقاب واتباع الإجراءات الخ والحديث حول هذه الموضوعات له أهميته ، وتزداد بشكل خاص بالنسبة للدول النامية عن الدول المتقدمة ، نظراً لأن السوق واسع ، ونظراً لأن فى الصناعة الواحدة من الممكن أن يوجد أكثر من مصنع وأكثر من منتج ، ففى هذه الحالة

احتمالات الاحتكار تبقى أقل منها فى سوق دول نامية مازالت فى المراحل الأولى للتقدم ، حيث إن السوق صغير ، وحيث إن المعلومات عند المستهلك ليست واضحة أو وافية ، وحيث إن وسائل الإعلام العام لتعريف المستهلك بحقائق السلعة ومواصفاتها وجودتها غير متوافرة إذن فى سوق البلاد النامية . احتمال أن السوق يخرج عن نطاق المنافسة الكاملة ، واحتمال أن الغش يحدث ، وأن المعلومات لاتتوافر ، وأن المواصفات لايلتزم بها ... إلخ . احتمال أكبر منه فى سوق اقتصاد متقدم ، وشعب لديه من العلم والثقافة والقدرة والمعلومات والتكنولوجيا ... إلخ ، إذن مرة أخرى يجب التأكد على أنه بالنسبة لدولة مثل مصر أكثر منها بالنسبة لأى دولة متقدمة قضية احتمالات أن السوق سوف يتم استغلاله .

وحماية المستهلك حماية للمنتج أيضا . لأن فى النهاية المنتج يجب أن ينتج بكفاءة أعلى ولابد أن ينتج سلعا بجودة أفضل حتى يمكن أن تصدر ، وحتى يمكن أن تفتح أسواقا . وبالتالى يصبح تدخل الدولة فى هذه المسائل نقطة رئيسية ، فى البلاد المتقدمة ، وأيضا عنصر آخر هو عنصر القوى المتوازنة ، وهذه مسألة أشارت إليها د . محيا . مسألة اتحاد لرجال الأعمال ونقابات عمال لها حق الإضراب ، وعندها مالية ضخمة جداً تستطيع بها أن تواجه الإضراب و ... إلخ ، وهناك الفكرة التى تحدث عنها أحد كبار أساتذة الاقتصاد والاجتماع فى الولايات المتحدة هو بروفسور جاليرت حيث يقول وهو يتكلم عن Fair State هنا مجتمع مثل مافيه اتحاد مستهلكين فيه اتحاد منتجين ، مثل مافيه رجال أعمال فيه نقابات عمال ، وهو مجتمع يسوده نظام ديمقراطى قادر إن يكشف كل وسائل الغش وكل وسائل الفساد ، لكن بالنسبة للدول النامية ومن أمثلتها مصر – الهند – البرازيل – تايلاند – كوريا – فى كل هذه الدول غير متوافر عندها القوى المتوازنة ولم تصل إلى حد التوازن ، بعضها أقوى لاعتبارات تاريخية واقتصادية واجتماعية من القوى الثانية ، وعادة قوى رجال الأعمال أقوى من قوى عنصر العمل ، وعادة قوى المنتجين أقوى من قوى المستهلك ، فالقوى فى هذه الحالة غير متوازنة ، وبالتالى يأتى هنا دور جديد للدولة يعيد هذه القوى إلى التوازن بشكل أو آخر ومن هنا تكمن أهمية هذا المؤتمر فى محاولته أن يبرز المخاطر التى يمكن أن تنشأ بالنسبة لرفاهية المجتمع ومستقبله ومستوى العدالة فيه .. إلخ . فى ظل نظام

الاقتصاد الحر وهو يتطور إلى ذلك النظام ، هذا المؤتمر بإثارته هذا الموضوع حول الجرائم الاقتصادية التى يمكن أن تنشأ نتيجة اتباع نظام السوق الحر أعتقد أنه مؤتمر يحتاج إلى مزيد من الإعلام ، إلى مزيد من التركيز لأن القضايا التى يمكن ان تثار خلال هذه الدراسات قضايا مهمة للغاية وتأصيلها مطلوب ، والواقع كم نتمنى أن نرى أكثر من مؤتمر حول هذا الموضوع ، لأن الحديث عن الجرائم الاقتصادية فى ظل نظام الاقتصاد أو من خلال التطور الذى يحدث فى مصر حديث له جوانب عديدة ، وحديث مثمر ، وأعتقد أن الأوراق المقدمة يمكن أن تكون خطوة مفيدة للغاية من أجل تحقيق المصالح الأساسية للمجتمع ككل .

تعقيب الدكتور حسام عيسى

حقيقة أنا أعجبت بشجاعة د . عبد الرءوف مهدى وهو يتكلم عن فلسفة المشرع المصرى فى التجريم والعقاب وفى قضايا الاقتصاد ، لأن الحقيقة كلمة فلسفة المشرع المصرى تفترض أن المشرع المصرى بيده العصمة لا السياسة الاقتصادية ترسمها الدولة ولا التشريعات وليدة الضرورة نتاج الفكر المصرى . ولكن تفرض علينا من جهات خارجية مثل صندوق النقد ونصوص قوانينا مترجمة ومنقولة فأين هى فلسفة المشرع المصرى ؟ وعملية نقل أو ترجمة القوانين من بلاد أخرى ستؤدى بالضرورى فى مجتمعنا وظائف اجتماعية مختلفة ، ولذلك فإن فلسفة التشريع ينبغى أن تأخذ فى الاعتبار خصوصية المجتمع المصرى ودرجة تطوره الاجتماعى والسياسى والاقتصادى . وأكبر مثال على ذلك أن القواعد القانونية التى كانت تطبق فى إنجلترا لحماية المصالح الإنجليزية كانت تطبق فى مصر - إبان الاحتلال البريطانى - لضرب المصالح الوطنية . وهناك مثال آخر حيث كان قانون العقوبات فى العشرينات يعاقب على اتفاقات المنتجين غير المشروعة (الكارتل) ، وكان هذا النص منقولا عن القانون الفرنسى . وبالرغم من صراحة النص فى العقاب على عقاب الكارتل فإنه لم يقدم أى اتفاق للمحكمة فى خلال العشرينيات والثلاثينيات رغم وجود أكثر من ٢٠ اتفاقا منشورا ومعلنا بين المنتجين المصريين بخصوص تحديد حد أدنى للأسعار والحصص التموينية .

وهذه كلها أمثلة تؤكد أن استعارة القوانين والأفكار الأجنبية لتطبيقها فى مصر من شأنها أن تقوم بوظائف اجتماعية مغايرة .

تعقيب الدكتور مأمون سلامة

نحن لسنا فى إطار اقتصادى بحت لكن فى إطار التشريعات الجنائية ودورها فى حماية الاقتصاد ، بمعنى أن تكون فلسفة التجريم والعقاب تراعى مصلحة معينة وتحميها ، وقانون العقوبات بالذات يعتبر الدرجة الأخيرة من الحماية القانونية والدرجة الأشد فى المصالح التى يحميها قانون العقوبات هى مصالح تعتبر جوهرية للبناء الاجتماعى نفسه وللتعايش الاجتماعى . فعندما نتكلم عن الجرائم الاقتصادية فالمفروض أن السياسة الاقتصادية للدولة التى تنتهجها أيا ماكانت فى إطار هذا القانون خاصة فى إطار قانون العقوبات بالذات فعندما نطلع على قانون العقوبات لأى دولة من الدول نستطيع أن نعرف سياسة الدولة اقتصاديا ما المقصود بفلسفة التجريم والعقاب فى الجرائم الاقتصادية ، حيث إنها تعكس السياسة ، سواء كانت سياسة طويلة المدى أو سياسة قصيرة المدى أيا ما كانت. فالمفروض أن قانون العقوبات يعكس هذه الفلسفة إلى جانب هذا هناك قوانين لحماية المستهلك جنائيا ، فقوانين حماية المستهلك جنائيا هى قوانين انعكاسها ليس اقتصاديا بقدر ماهو حماية للفرد الضعيف فى المجتمع الذى يستهلك وفق برنامج معين لادخل له فى وجوده ، المفروض أن هذه القوانين تدخل أساساً وتلحق بالجرائم الاقتصادية ، وحينما لاتعتبر فى حد ذاتها جرائم اقتصادية أيا ما كان النظام الاقتصادى الموجود المفروض أن تكون هناك قوانين حماية المستهلك أيا ما كان النظام الاقتصادى وأيا ما كانت التشريعات الاقتصادية وأيا ما كانت التشريعات الجنائية التى تحمى الأسس الاقتصادية ، فأنا أحمى المستهلك من الغش وتقليد العلامات ومن أشياء كثيرة جداً يجب أن تراعى عند استهلاكى للسلع .

المناقشات

د. سميحة القليوبى

ورداً على سؤال حول الغش كإحدى الجرائم الناتجة عن وضع حد أعلى للسعر .

أجابت دكتورة سميحة القليوبى : أنا لم اتناول فى كلمتى الحد الأعلى للسعر أو الحد الأدنى لكن الحقيقة أن الدولة تضطر إلى الالتجاء إلى تحديد سعر أعلى لايجوز رفعه وتضع معايير لمثل هذا ، تضع معايير التكلفة معايير المنتجات الزراعية ، إذا كان مستورد قيمة الجمارك هامش الربح المتوقع مصاريف التخزين مصاريف النقد . والتسعير لايكون إلا فى حالات الأزمات أو التى يخشى منها على الاعتداء على حقوق الجمهور لأنه نوع من أنواع الحرية وتحديد الربح المعقول والحقيقة أن تحديد حد أعلى للسعر يبقى معارض للتكلفة والربح العادى ولذلك تنشأ جريمة البيع بالمخالفة للتسعيرة ، أو عدم البيع ، أو إظهار المنتجات فى أوقات أخرى ، وهى مجرمة ، وأما فى ظل الاقتصاد الحر ستترك مثل هذه الأمور إلى حد كبير فدعم الحكومة وتحديد حد أعلى للأسعار أصبح يكاد يكون منعدما فى مثل هذه الأيام فحوالى ٧٠٪ من السلع التى كانت مدعمة انسحب الدعم عنها وهذا شيء طبيعى ووضع حد للأسعار الخاصة للمنتجات وللأغذية ، أصبحت تترك للعرض والطلب مثال ذلك ياميش رمضان أصبح يباع مثل اللب والسودانى وكل أسرة كلت ، ويباع بأرخص لأن هذا نتيجة العرض والطلب وعدم وضع تحديد أسعار .

د. مأمون سلامة

وردا على سؤال حول مدى تجريم المشرع لهذه النوعية من الإعلان ومسئولية الوكالة مصممة الإعلان وصاحب الإعلان نفسه (صاحب المنتج) وهل يمكن العودة بالتعويض على الوكالة التى أعلنت أم صاحب المنتج نفسه ؟

أجاب الدكتور مأمون سلامة : الإعلان المضلل يدخل تجريمه تحت نطاق جريمة النصب ، وكذلك بالنسبة للوكالات وكل من ساهم فى هذا يتوقف على قصده ، فإذا توافر العلم وتوافرت الإرادة لدى وكالة التوزيع أو وكالة الإعلان يمكن إدخال الجميع فى جريمة النصب هنا .

وردا على سؤال حول مسئولية الجريدة عن نشر بعض الأخبار عن شركات توظيف الأموال فهل يجوز الرجوع على الجريدة أو على صاحب الشركة ؟

أجاب الدكتور مأمون سلامة : الرجوع بالتعويض له سببان ، ووفقا لأحكام القانون المدنى م/١٦٣ يكون الرجوع بالتعويض على هؤلاء متى ثبت فى حقهم جريمة النصب ممكن أرجع بالتعويض على كل من ساهم فى هذه الجريمة وتوافر لديه القصد الجنائى . أما إذا لم يتوافر فلا يوجد أى سبب للتعويض على الجريدة أو التليفزيون لأنه ليس هناك إلزام بالتثبت من صحة الإعلان أو المعلومات المراد إعلانها فتظل المسئولية على صاحبه وتشمل الجنائى والمدنى .

ورداً على سؤال حول طبيعة العلاقة بين القانون والاقتصاد .

أجاب الدكتور مأمون : فلسفة التشريع الجنائى فى الجرائم الاقتصادية هى أساساً متوقفة على السياسة التى تنتهجها الدولة ولا يتم اللجوء إلى القانون الجنائى إلا إذا كانت المصلحة محل الحماية وهى سياسة اقتصادية تنتهجها الدولة للوصول إلى نتيجة معينة أو إلى تحقيق غايات معينة لايكفى فيها القواعد العادية أو الجزاءات العادية المقررة فإلجأ هنا لقانون العقوبات باعتبار السلوك فيه إخلال بالكيان الاجتماعى الذى يقوم على التآلف الاجتماعى داخل هذه الدولة .

وهذا ليس دور الجنائيين ولكن دور الاقتصاديين أيضا لأن الاقتصاديين يبرزون الأساس أو المصلحة التى يراد تحقيقها بهذه السياسة وهنا يتم عمل سياسة نقدية وسياسة ضريبية وسياسة سوق ولهذه السياسة . أهمية فى تحقيق مصلحة معينة وجوهرية بالنسبة للتعايش الاجتماعى ده اللى أنا باقدمها للمشرع الجنائى ومن بعده القاضى الجنائى ومن بعده المطبق لقانون العقوبات .

ورداً على سؤال حول مدى مسئولية التاجر عن سلعة لاتتوافر لديه بطبيعة الأمور وسيلة للتاكد من مخالفة المواصفات ... إلخ .

أجاب د. مأمون سلامة : هذه النصوص منتشرة فى تشريعاتنا الاقتصادية ، والجرائم الاقتصادية معظمها جرائم على بياض أنا أكتفى أن أضع النص التشريعى وأضع الجزء من القاعدة وهو الجزاء وأترك لجهة أخرى إدارية تضع مضمون التكليف وهى نصوص على بياض فهنا يبقى تكليف التشريع اللى أنا بأفوض به جهة إدارية يعتبر جزءا من القاعدة الجنائية فى القوانين اللى أنا بأحدد فيها الجزاء فقط وهو جزء من القاعدة الجنائية ، والقاعدة الجنائية عبارة عن

تكليف وجزاء فأنا أجى بالقوانين هذه وأحط الجزاء لكل من خالف قاعدة تسعير ، كل من خالف قاعدة من القواعد القياسية الخاصة بالمواصفات ...إلخ .

مين اللى بيحدد هذه أتركها لوزارة الصناعة تحددها مرة ، ووزارة التموين تحددها مرة ، حتى وزير الصحة فى قوانين المخدرات يحددها وزير الصحة هو الذى يحدد لى ماهى المخدرات مثلاً يقول أن هذا الدواء مخدرات وممكن فى المستقبل لا يصبح مخدرات وهكذا .

ولا أستطيع أنا أحتج وأقول إن هذه قوانين غير سليمة والجهل لها بعذر ولكن تعتبر فى هذه الحالة فى حكم القوانين الجنائية ، والتاجر عليه التزام بواجب وهو الالتزام بهذه الوظيفة الاجتماعية ، وعندما نعطى للجهة الإدارية سلطة تحديد أنماط معينة وشروط معينة للسلعة واجب عليه أن يتبع هذا فلما يجى ويخالف لايقول أنا معذور ولم أكن أعرف تماماً فى القانون الجنائى ، فالجهل والغلط فى قانون العقوبات غير مقبول ، وهناك فرق بين حسن النية وتعذر التثبت حيث عنصر النية ينفى فقط القصد الجنائى ، ولكن لاينفى الخطأ غير العمد اللى أنا أحاسب عليه وأن أساوى فيه بين الخطأ وبين العمد ففى هذه الجرائم أسوى بين الخطأ والعمد ولذلك أعافيه على حسن النية إنما لو اثبت إنه لم يكن فى استطاعتى أتثبت هنا ينتفى القصد الجنائى بحسن نية ويندفع الخطأ غير العمدى أو يندفع العلاقة السببية بين الواقعة المادية وبين سلوكى أنا لأنه لاتكليف بمستحيل . السلوك نفسه ينتفى السلوك اللى هوه وعلشان أحاسب شخص على أى جريمة لازم يكون سلوك إرادى منسوب إليه ارتكبه سواء فى مجال العمد أو فى مجال الخطأ أى إذا لم يكن يستحيل عليه استحالة مطلقة أن يثبت فى حقه العمد والقصد وينتفى السلوك نفسه كما لو كان مسجونا أو لو كان فى نفس الوقت مربوطا على شجرة . الناس رابطاه على شجرة فى جريمة سرقة بالإكراه . أو أنه كان يستحيل عليه أن يراقب لأنه فى ظروف صحية أو كان مقبوض عليه أو معتقل أو وقع تحت الإكراه المادى من آخرين ينتفى السلوك حتى ولو كان فى حسن نية ، وعلشان أبحث فى حسن نية أو القصد الجنائى لازم يكون هناك سلوك إرادى يتمثل فى سلعة وأقول لك السلعة هذه صالحة للبيع ولما تيجى وتقول غير صالحة للبيع ، تثبت ذلك ولم يكن فى إمكانى التثبت من صحة صلاحيتها للبيع ، وبالتالى أقترف جريمة كلية مفيش هنا حسن نية ده حسن النية إن أنا أعرضها للبيع ومعتقد خطأ أنها

صالحة للبيع وللاستعمال وهى غير صالحة فأنا حسن النية فيسأل على الجزء الآخر وهو الإهمال وعدم الاحتياط فيجب أن تضبط وتسأل الشركة ويجب عليك أن تذهب للتحاليل ... إلخ . فتحاسبه على الجزء الأخر ألا وهو الإهمال وعدم الاحتياط إنما إذا حكمت هنا فى هذه الحالة يعتبر الحكم مخالف لمحكمة النقض أتت تنفى حسن النية ولا تنفى القصد الجنائى الاتنين يجب ينتفوا .

ورداً على سؤال حول قانون شركات قطاع الأعمال وأثره فى تطور السياسة الاقتصادية فى المجتمع المصرى ، ولكنه لم يواكب التطور الاقتصادى لأن قانون قطاع الأعمال أحال جميع الجرائم التى ترتكب بالمخالفة فيه لأحكام الباب الثالث والباب الرابع من قانون العقوبات . هل معنى ذلك أن التطور الاقتصادى محتاج شىء من المرونة فى التشريعات ليواكب التطور الكبير جداً فى السياسة الاقتصادية .

أجاب الدكتور مأمون : المادة ١٥٢ نصت على ألا يخل هذا القانون بتطبيق أحكام الباب الثالث والرابع من قانون العقوبات هى تعنى هنا الشركات التى تسهم فيها الدولة بأموالها تحمى أموال الدولة لأن أموال الدولة داخلة فى شركات قطاع الأعمال ، ولكن أنا فى تصورى ستتساوى الأمور لأن هذا القانون مرحلة انتقالية إلى أن تتم الخصخصة .

بالإضافة إلى أن المادة ١٥٢ تزيد لأننى لو طبقت المادة ١١١ والمادة ١١٩ فى قانون العقوبات المادة ١١٩ والمادة ١١١ تنص على جهات هى أصلاً جهات خاصة مادامت الدولة تساهم فى رأس مالها بنصيب ما فحتى بدون المادة ١٥٢ فى قانون قطاع الأعمال كنت ساطبق النصوص .

وحيث إنها ليس من الأفضل وليس الواجب لكى تتضح وتبرز السياسة الاقتصادية والتناسق بين هذه التشريعات لأن كثيرا من التشريعات تصدر وتشريعات أخرى تكون موجودة وهنا يجب تلافى تناقضات كثيرة يمكن أن تحدث . فالواجب إذن عمل تجميع لكل التشريعات الاقتصادية ، بحيث كلها تعدل وتنسق ويكون بينها وبين بعضها انسجام ، ولاشك أنها ستؤثر وهذا سبب عدم فاعلية كثير من التشريعات الاقتصادية التى تصدر بمناسبات معينة بسبب عدم فاعليتها حيث يوجد نوع من التنافر فى تشريعات أخرى قد تكون متعارضة ، وفى بعض الأحيان تكون غير متجانسة معاً ؛ ولذلك يجب حصر كل التشريعات

وتجميعها ويتم تصفيتها وترقيتها وإبراز الخط السياسى والاقتصادى التى تسير عليه الدولة .

مع تحفظ على ما أثاره المتسائل حول تعبير الاستقرار ، فالتشريعات الاقتصادية غير مستقرة لأنها سريعة التغيير بطبيعتها .

المحور الخامس
الآثار الاقتصادية لبعض الظواهر الإجرامية

أ - عرض لبحث قسم بحوث الجريمة حول
هدر موارد الأرض والمياه فى القرية المصرية

عبد الفتاح عبد النبى*

تمهيد

الدراسة التى نعرض لها فى هذه الورقة ، هى حصاد جهد علمى لفريق بحثى متعدد التخصصات تشكل بقسم بحوث الجريمة بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، لدراسة موضوع هدر موارد الأرض والمياه فى القرية المصرية فى إطار المشروع الكبير الذى يجريه المركز حول مستقبل القرية المصرية ، وهى بذلك ، تعد دراسة فرعية تلبى جانبا من أهداف هذا المشروع ، باعتبار أن موارد الأرض والمياه ، كانت ومازال حتى الآن وإلى المدى المستقبلى المنظور ركيزة من ركائز التطورات المستقبلية من ناحية ، كما تشكل من ناحية أخرى مصادر أساسية للتحديات التى يمكن أن تواجه عمليات التحول الاجتماعى الاقتصادى فى المجتمع المصرى .

ولما كان موضوع هدر موارد الأرض والمياه فى القرية له أبعاده ، التاريخية والاجتماعية ، والقانونية والإحصائية ، فقد تشكل فريق البحث ليغطى هذه الأبعاد ، حيث شارك فى إنجاز الدراسة :

الدكتورة سهير لطفى مشرفا عاما للبحث . المستشار عدلى حسين والدكتور رءوف عباس مستشارين للبحث ، الدكتور أحمد الشربينى والدكتور إسماعيل زين الدين لتغطية البعد التاريخى للموضوع ، والدكتور صلاح منسى والدكتور عبد الفتاح عبد النبى ، لتغطية الجانب السيسيولوجى المعاصر

* أستاذ مساعد بكلية الآداب جامعة الزقازيق .

للموضوع ، والدكتور حازم جمعه وأحمد يوسف وهدان لتغطية البعد القانونى ، والأستاذة إيمان الشريف ، وصفية عبد العزيز لتوفير ومعالجة البيانات الإحصائية لهدر الموارد .

وقد شارك الأستاذ محمد شومان فى تصميم أدوات الدراسة والتطبيق الميدانى للبحث .

والواقع ، أن المجتمع المصرى بصفة عامة ، والقرية المصرية بصفة خاصة، يمر منذ حقبة الخمسينيات وإلى الآن ، بمراحل من التغير والتغيير والتحولات الاجتماعية التى اختلفت فيما بينها طبقا للإطار الإيديولوجى أو السياسات المتبعة فى كل حقبة .

وحصاد التغير أو التغيير أو التحول المتلاحق والسريع هو إفراز الكثير من المشاكل المجتمعية التى اختلفت من حقبة إلى أخرى ، إلا أن القاسم المشترك لتلك المشاكل يتجسد فى ارتفا ع معدل بعض أنماط الجريمة ، أو فى ظهور أنماط جديدة لم تكن معروفة من قبل ، أو فى اختفاء أو انخفاض معدل أنماط أخرى ، فعلى سبيل المثال ، عايشت القرية المصرية فى الحقبة الأخيرة ، اتجاها متزايدا نحو الاعتداء على الأرض الزراعية ، وسوء استغلال الأرض والمياه ، وهدر إمكانات الأرض الزراعية بصفة عامة كأنماط جديدة للجريمة لم تكن معروفة من قبل فى القرية المصرية – حدث ذلك رغم الاعتقاد الشائع بأن التغيير أو التحولات تؤدى بالضرورة إلى انخفاض معدلات الجريمة .

وقد تفسر التغيرات التى طرأت على شكل الخريطة الإجرامية ، واختلاف صورها ومعدلاتها من حقبة إلى أخرى بأن التركيز كان متجها إلى الأيديولوجيا أو السياسات المتبعة فى ذاتها دون الاهتمام بالأبعاد الإجرائية أو التطبيقية . ففى حالة معاناة النسق الاقتصادى – على سبيل المثال – من الفجوة بين الكلمة والممارسة ، قد يؤدى ذلك إلى تضخم العمالة الذى لايقارب نموا فى الأجور بمعدلات تتناسب مع هذا التضخم بسبب انخفاض الإنتاجية . وتكون النتيجة هى الموقف الاقتصادى الصعب الذى قد يؤدى إلى الإخلال بالمصلحة العامة ، وإثبات أفعال مخالفة للقواعد والقوانين الاقتصادية . كما أنه فى حالة الاهتمام بالأيديولوجيا على مستوى القول فقط قد يؤدى إلى إعطاء الفرصة لبعض القطاعات الهامشية بجانب القطاعات الرئيسية فى الاقتصاد ، وهذا الوضع

يعطى الفرصة للتهريب والعمولات والتلاعب بالأسعار ... إلخ .

حاصل ماسبق أن بعض أنماط الجريمة التى تؤدى إلى هدر إمكانات وموارد المجتمع قد تنبثق من خلل فى عمليات التغير أو التحولات ، سواء على مستوى الأيديولوجيا أو السياسات التى تتبناها الدولة ، أو على مستوى أساليب التطبيق ... وأن هذا الخلل يؤدى إلى عجز وهدر فى موارد المجتمع ... وإلى تقليص دور قيم التفانى فى العمل ، وإلى اهتزاز الثقة بأجهزة الدولة وشرعيتها .

كما نخلص من ذلك إلى أن المجتمع المصرى بعد حقب التغيير والتحولات فى حاجة إلى مواجهة التغييرات التى طرأت على خريطة جريمة هدر إمكانات المياه والأرض الزراعية . فالمجتمع لايستطيع أن يتحمل التكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الجريمة فى لحظة التحديات ، وخاصة بعد أن أصبحت الأنماط الحديثة من الجريمة والانحراف تمثل مشكلة حضارية واجتماعية وسياسية .

اولا : موضوع الدراسة واهميتها

ثمة إجماع عام على أن القرية المصرية تواجه أزمة واضحة على مستويات عدة وتتمثل أزمة القرية فى مجموعة من المخاطر والتحديات التى تكاد تشمل أبعاد بنية القرية ومكوناتها وعلاقتها بالمدينة المصرية وبالمجتمع المصرى ، ومن أهم تلك التحديات والمخاطر هو مايتعلق منها بالبيئة الأيكلوجية للقرية . فقد تزايدت فى الحقب الأخيرة ، وتحديدا منذ مطلع السبعينيات ومابعدها ، عمليات هدر واستنزاف موارد الأرض والمياه بها ، وبالذات تلك الصور التى يجرمها القانون ، مثل الاعتداء على الأرض الزراعية ، سواء أكان ذلك بالتجريف أم التبوير أم إقامة القمائن والمبانى عليها ، وقد أفضت هذه العمليات إلى تناقص حاد فى أكثر العناصر الإنتاجية ندرة وهو عنصر الأرض ، وذلك بمتوسط استقطاع يصل نحو (٧٠) ألف فدان سنويا، ويعنى ذلك أن مصر خسرت منذ مطلع السبعينيات حتى الوقت الحاضر مايقرب من مليون فدان ، وإذا استمر الوضع على ماهو عليه فمن المقدر أن تفقد أيضا مساحة تقترب من هذا التقدير حتى نهاية القرن الحالى ، مما يصل بنصيب الفرد من المساحة الزراعية فى مصر إلى (٦٧ر٠٪) فدان عام ٢٠٠٠ ، ويعرض الوضع الأمنى والغذائى فى المجتمع للخطر ، الأمر الذى يجعل

من قضية الاعتداء على الرقعة الزراعية قضية قومية تستحق الدراسة والبحث ، وتكاتف الأجهزة القومية ، للتصدى لها ومعالجتها .

وكان اللافت للنظر ، أن كافة الجهود التى بذلت حتى الآن - على كثرتها - قد أخفقت فى معالجة الظاهرة ، أو حتى الحد منها . فمع صدور القوانين والقرارات بتشديد عقوبة الاعتداء على الأرض الزراعية ، ومع تكثيف أجهزة الشرطة لحملاتها لضبط ومعاقبة المتهمين ، إلا أن الظاهرة مازالت فى تصاعد مستمر. فإذا اعتمدنا على بيانات إدارة شرطة المسطحات المائية - مع التحفظ على دقتها - نجد أن الظاهرة مازالت موجودة وفاعلة ، على الرغم مما يبذل فى معالجتها . ففى عام ١٩٩٠ ، كان إجمالى عدد قضايا التجريف التى قامت إدارة شرطة المسطحات بضبطها (٩١) قضية . ارتفعت فى عام ١٩٩١ إلى (٢٠٢) قضية . وبلغ عدد قضايا التبوير المحررة عام ١٩٩٠ (٢٨٩) قضية ارتفع هذا العدد إلى (٤٨٩) قضية عام ١٩٩١ ، ووصل عدد قضايا البناء على الأرض الزراعية عام ١٩٩٠ إلى (١٧٧٨) قضية ، وقفز هذا الرقم من القضايا إلى (٢٢٣٩) قضية بناء على الأرض الزراعية عام ١٩٩١ . وفى حين كان عدد قضايا إقامة قمائن بدون ترخيص عام ١٩٩٠ (٩٨٨) قضية ، وصل عدد هذه القضايا عام ١٩٩١ إلى (١٩٧٥) قضية .

ويشير ذلك ، إلى استمرار تطور ونمو حجم ظاهرة التعدى على الأرض الزراعية ، رغم صدور تشريعات شددت فيها العقوبة ضد هذه العمليات ، بل إن الظاهرة بلغت فى بعض القرى حدا فاق جميع التوقعات . ففى إحدى قرى محافظة القليوبية ، وهى قرية الخصوص الصغرى مركز الخانكة ، كان زمامها الزراعى (٢٥٤٨) فدانا ، وفى آخر إحصاء لهذه القرية ، وجد أنه تم تبوير وتجريف وإقامة مبان على مساحة (١٠٤٨) فدانا ، ولم يتبق بالقرية سوى (١٥٠٠) فدان . مما يعنى أهمية الاهتمام بهذه القضية ودراستها دراسة علمية بهدف الكشف عن أبعادها وأسبابها المختلفة ، واقتراح أفضل السبل لمعالجتها ، وهو ماتسعى إليه الدراسة التى نعرض لها حاليا .

ثانيا : المقولات النظرية والمنهجية للدراسة

١ - إن واجب الباحث العلمى يتجسد فى عملية الخلق والتجديد النظرى

والتطبيق الذى يمكنه من فهم واقع ومشاكل مجتمعه ، ويتحقق ذلك برؤية الباحث النقدية للمفاهيم والمقولات النظرية وبتوظيفها فى خدمة خصوصية المجتمع الذى ينتمى إليه . ولقد طرحت الخطة الرئيسية فى مجال التوجهات النظرية والمنهجية للبحث ، وبإيجاز أشارت إلى أنه على مستوى الإطار التحليلى هناك مقولات أساسية قابلة للتوظيف بعد مناقشتها وتقويم ماطرح حولها منها : مقولة التشكيلة الاجتماعية الاقتصادية ، نمط الإنتاج ، الطبقة الاجتماعية ، دور الدولة وخصوصيته ، ومقولة التبعية . وتطرقت الخطة الرئيسية إلى أهمية المستوى التطبيقى للدراسة ، وأشارت إلى أن البحث العلمى هنا يوظف بشكل مباشر لخدمة قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية فى القرية المصرية بصفة خاصة ، والمجتمع المصرى بصفة عامة ، وذلك بطرح كل الاحتمالات والتطورات الممكنة أمام أعين المخططين وواضعى السياسة الاجتماعية .

وعلى ضوء ذلك ، ترى الدراسة ضرورة وجود إطار نظرى متماسك متكامل لاتتناقض مفاهيمه مع بعضها البعض . فنمط الإنتاج كمفهوم مجرد – على سبيل المثال – لفهم مجتمع معين ، يجب أن يكون المفهوم على مستوى التجريد سليما ، أى يحدد بالفعل المكونات الأساسية للظاهرة . فإذا كان التجريد مختلا أو خاطئا فإنه يعطينا بالتالى فكرة غير صحيحة عن البيئة الكلية ومكوناتها الأساسية ، وهو بالتالى يضر الدراسات الإمبيريقية إذا استخدم فى توجيهها .

٢ – تطرح الدراسة المحددات الأساسية لدراسة الاعتداء على الرقعة الزراعية فى السياق والحدث الاجتماعى والإطار الثقافى والقيمى والأيديولوجيا ودرجة وعى ونضج أفراد المجتمع بعمليات التغيير أو التحول . فالسياسات الثورية أو التحولات المجتمعية لايتم تنفيذها بقرار سياسى ، لأنها تعبر عن النشاط الإنسانى المجتمعى ، وعن قدرة الأفراد على الوعى بها وممارستها فى إطار سياق وحدث اجتماعى . وأن اتباع أسلوب القرارات وإصدار القوانين يؤدى إلى تشويه الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع . مما قد يؤدى إلى فرز أنماط من الجريمة والفساد لم تكن معروفة من قبل ، وخاصة أن المجتمع فى مرحلة الانتقال التى

تتجسد فيها التناقضات والارتباطات والتخبطات فى الأيديولوجيا وفى سياسات التنمية ، مما قد تؤدى إلى فرز أنماط جديدة من الجرائم ، وإلى تغيير فى شكل أنماط الخريطة الإجرامية . فسياسة الانفتاح بتطبيقاتها المبالغ فيها وغير المنظمة أدت إلى ارتفاع معدلات التضخم إلى سيادة التقاليد الطفيلية التى تهدف إلى الحصول على نصيب كبير من الثروة دون أن يقابلها إنتاج أو جهد ، وإلى ضعف مساهمة مشروعات الانفتاح فى حجم الاستثمارات القومية ، وضعفها أيضا فى المساهمة فى السلع والخدمات ذات الأولوية الهامة لاحتياجات المجتمع .

واستشراء الفساد قد يعنى أن الجماعات المسيطرة سعت إلى تدعيم علاقة مجتمعها بالسوق العالمى ، فارتكبت الكثير من المخالفات والانحرافات التى تعرقل مسيرة الاقتصاد الوطنى ، فتحولت الأفعال المجرمة إلى أعراف ثابتة للسوق والتعاملات الاقتصادية ، وهنا يصبح الفساد مشكلة اجتماعية حضارية سياسية ، وتعنى أيضا إعادة توزيع غير مشروع للدخل .

٣ - إن التغيرات التى طرأت على الخريطة الإجرامية حصاد لنمط الإنتاج السائد ولنوعية العلاقات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المفرزة . فنمط الإنتاج الرأسمالى (على سبيل المثال ، مع مراعاة خصوصية كل مجتمع) يتميز بسمات وعلاقات متميزة فى مستوى قوى وعلاقات الإنتاج بشكل يجعلها كوحدة مترابطة تمثل نمطا متميزا مثل العمل المأجور ، فصل الإنتاج عن أدوات الإنتاج ، الإنتاج السلعى فى الأساس ، معنى معين لريع الأرض ، مستوى معين لقوى الإنتاج ، ميكانيزم لتوزيع الناتج ، أسلوب متميز للاستغلال .

وتنوه الدراسة إلى أن التكوينة الاجتماعية والاقتصادية التى قدينظر إليها باعتبارها توليفة تاريخية عينية ، قد تشتمل على أكثر من نمط للإنتاج، وأن نمط الإنتاج السائد قد يحتوى أشكالا مختلفة للإنتاج ، وأن العلاقات بين أنماط الإنتاج تختلف ضمن شكلها ومن ثم فإن الزراعة غير الرأسمالية ، مثل "المشاركة" من الممكن أن تستمر فى إطار نمط الإنتاج الرأسمالى وبالتالى يقترح طرح مفاهيم تضافر أو تمفصل أنماط الإنتاج

أو نمط الإنتاج من أشكال مختلفة ضمن التكوينة الاقتصادية والاجتماعية الواحدة .

٤ - ومن منطلق النظر إلى عدالة التوزيع باعتبارها عملية أساسية لدفع التنمية ولاستمرارية إنجاز غاياتها ، وأن هذا التوزيع يشمل الثروة ، والسلطة ، والأعباء ، وحقوق الأجيال القادمة ، ترى الدراسة أن للمجتمع من الإمكانيات والموارد البشرية والمادية التى تمكنه فى حالة توظيفهاالتوظيف الصحيح من القضاء على أوجه التخلف ، وتمكنه أيضا من التحكم فى شكل وأنماط خريطة الجريمة .

ثالثا : أهداف البحث

ويهدف البحث أساسا إلى :

١ - التوصل إلى استخلاصات أساسية حول أبعاد عملية استنزاف وهدر إمكانات موارد المياه والأرض الزراعية فى القرية المصرية ، والتعرف على صور وأساليب هذا الاستنزاف والعوامل الفاعلة فيه .

٢ - الكشف عن الآثار القروية والمجتمعية المترتبة على استنزاف موارد الأرض والمياه فى القرية المصرية .

٣ - الكشف عن دور الدولة والسياسات المتبعة وفلسفة التشريع والمعالجة القانونية فى تجريم بعض مظاهر هدر إمكانات موارد الأرض والمياه ، وتشكيل معالم الظاهرة بصفة عامة .

٤ - الكشف عن علاقة الظاهرة بـ :

أ - الحاجات الاجتماعية للأفراد فى القرية المصرية .

ب - محدودية الرقعة الزراعية ، وقلة الموارد المائية ، وسوء توزيع السكان .

جـ - المناخ الثقافى والقيم الأساسية السائدة فى المجتمع .

د - السياسة الزراعية ومايحيط بها من مشكلات .

هـ - ممارسات الجماعات الاجتماعية المختلفة .

٥ - تحديد رؤية الأفراد والأجهزة المعنية وتقييمهم لهذه الظاهرة .

٦ - تقييم الجهود المختلفة التى بذلت لمعالجة الظاهرة ، وبيان أوجه القوة

وموضع النقص والقصور فى هذه الجهود ، سواء على المستوى الأيديولوجى ، أو السياسات التى اتبعت على المستوى التطبيقى .

٧ - تحديد الأساليب والطرق (البدائل) التى يمكن فى إطارها ترشيد الخلل ، والحد من ظاهرة الاعتداء على الأرض الزراعية وهدر إمكاناتها .

رابعا: المحاور الأساسية للدراسة

على ضوء أهداف الدراسة ، تحددت المحاور الأساسية لها على النحو التالى :

١ - تحديد حجم وأنماط ظاهرة استنزاف وهدر إمكانات موارد الأرض والمياه المجرمة وغير المجرمة فى القرية المصرية فى الوقت الراهن . وفى هذا المحور قدمت الدراسة تحليلا إحصائيا حول حجم وتطور ظاهرة التعدى على الأرض الزراعية فى المجتمع المصرى ، استمدت بياناته من الأجهزة المعنية بالظاهرة ، مثل إدارة شرطة المسطحات المائية ، ومعهد بحوث الأرض ، بالإضافة إلى بيانات السجلات بقرى الدراسة الميدانية .

٢ - دراسة الأبعاد التاريخية للظاهرة ، وعلاقة ذلك بما طرأ على مجتمع القرية من تغيرات محلية وإقليمية ودولية ، وفى هذا المحور تضمنت الدراسة مجموعة من التقارير الهامة لتلبية أهداف هذا المحور . على النحو التالى :

١ - تقرير بعنوان : السياسة الزراعية وهدر إمكانات الأرض فى التجربة التاريخية .

٢ - تقرير بعنوان : هدر موارد المياه - دراسة تاريخية .

٣ - تقرير بعنوان : التكوين الاجتماعى - الاقتصادى وهدر الموارد - رؤية سسيولوجية .

٤ - تقرير بعنوان : السياسة الزراعية وهدر موارد الأرض .

٣ - الدراسة القانونية . من خلال حصر وتتبع القوانين المتعلقة بها ، والوقوف على فلسفة المشرع تجاه الجريمة الزراعية فى مصر . وفى هذا المحور أنجزت الدراسة تقريرين هامين : الأول عن جرائم المساس بالرقعة الزراعية والحفاظ عليها . والثانى حول الحماية الجنائية للأرض الزراعية والمياه .

٤ – التحليل الميدانى للظاهرة على ضوء رؤية الأفراد للظاهرة ، وظروف المجتمع الريفى ومايسوده من علاقات اجتماعية وماعايشه المجتمع الأكبر من تغييرات (الدراسة الميدانية) .

٥ – الاحتمالات المستقبلية للظاهرة وأساليب مواجهتها .

خامسا : التعاريف الأساسية للدراسة

١ - تعريف هدر الموارد

فى البداية تنوه الدراسة إلى أنه عندما بدأ التفكير فى موضوعها فى أواخر عام ١٩٨٤ ومطلع عام ١٩٨٥ لم يكن مفهوم هدر موارد الأرض والمياه واردا أو مستخدما من جانب هيئة البحث ، وظهرت خطة البحث الأولى ، وهى تحمل عنوان ، الاعتداء على الأرض الزراعية ، وظل مفهوم الاعتداء مستخدما إلى أن جرى تطويره بعد ذلك كحصاد لمرحلة العروض النظرية واللقاءات والمناقشات التى قامت بها هيئة البحث والتى أظهرت ضيق وقصور مفهوم الاعتداء عن الإلمام بجوانب الظاهرة موضوع البحث . وأن مفهوم الهدر هو المفهوم الأكثر شمولا فى التعبير عن جوهر هذه الظاهرة .

ويشير مفهوم هدر موارد الأرض والمياه ، إلى عدم استخدام الأرض والمياه ، أو سوء استخدامها وتبديدها مع توافر مقومات استغلالها ، وهو بذلك يأخذ صورا متعددة ، منها على سبيل المثال :

١ – استقطاع الأراضى الزراعية المنتجة أو الصالحة أو المهيأة للزراعة فى إقامة المساكن والمنشآت الصناعية والتجارية .

٢ – التجريف بدرجاته المختلفة .

٣ – التبوير ، وبالتالى تعطيل المساحات المجاورة للمصانع وغيرها من الأنشطة غير الزراعية كالمخازن والأحراش لخدمة تلك الأنشطة .

٤ – عدم زراعة المساحة المتاح لها فعلا مورد للرى مثل : البور المتخلل فى الدلتا والوادى والمساحات المحيطة ببعض الآبار الارتوازية فى الواحات ، جسور الترع والمصارف والطرق ودوائر الحقول .

٥ – التأخر غير الطبيعي فى وصول كثير من مساحات أراضى الاستصلاح الحدية الإنتاجية .
٦ – تلوث التربة ، خاصة ببقايا المبيدات ومخلفات المصانع والصرف الصحى .
٧ – ارتفاع منسوب الماء فى الأراضى ، ومايرتبط بذلك من مشكلات الملوحة والتهوية .
٨ – زحف الصحراء على الأراضى الزراعية فى تخوم الوادى والدلتا .
٩ – تدهور خصوبة التربة .
١٠ – الإسراف فى استخدام مياه الرى .

وجدير بالتنويه هنا ، أن الدراسة استخدمت هذا الفهم لمعنى الهدر فى معالجاتها النظرية وفى تحليلاتها للظاهرة ، ومع ذلك ، ولدواعى عديدة ، فقد اقتصرت المعالجة عند الدراسة الميدانية ، على بعض صور ومظاهر الهدر فى الأرض والمياه ، وتحديدا لتلك الأفعال والممارسات المجرمة قانونا مثل التجريف والتبوير وإقامة القمائن والبناء والإفراط فى استخدام المياه .

٢ - تعريف الجريمة

استخدام مفهوم الجريمة فى إطار العمل الراهن يعنى : كل فعل أو امتناع يقترفه فرد أو مجموعة أفراد أو جهات وقابل للاتهام لخروجه عن نطاق الضوابط القانونية والمعايير الاجتماعية العامة الصالحة التى يقبلها الجميع ، ويلتزمون بها فى المجتمع فى فترة زمنية ، ويترتب عليها إضرار بالمصلحة العامة .

سادسا : الجوانب المنهجية للدراسة

تعتبر الدراسة من الدراسات الاستطلاعية الوصفية التحليلية . وقد اعتمدت فى رفع بياناتها على المسح بالعينة الحصصية ، كما استعانت فى تحليلاتها ببعض المقارنات ، سواء على مستوى الفترات الزمنية أو على مستوى القرى موضع البحث وبصفة عامة استعانت الدراسة بالمناهج والأساليب التالية :

١ – المعالجة الإحصائية : وذلك بتصميم استمارة إحصائية لتجميع مايتوافر من بيانات وإحصاءات لدى الأجهزة المختلفة المعنية بالظاهرة ، وتحليل هذه البيانات ، وقد ساهم ذلك فى تحديد حجم الظاهرة وتوزيعها على مستوى

الجمهورية .

٢ - المعالجة التاريخية : وذلك بهدف تحديد العوامل البنائية التى ساهمت فى تشكيل ظاهرة هدر موارد الأرض والمياه ، ويتم ذلك عن طريق العرض التاريخى الاجتماعى والقانونى لصور أساليب هدر إمكانات الأرض الزراعية عبر الفترات التاريخية المختلفة وما طرأ على قيمة الأرض الزراعية من تغيرات لدى الأفراد .

٣ - التحليل الفقهى والقانونى للمواد والتشريعات ، التى تتعامل مع بعض جرائم وأفعال هدر إمكانات الأرض الزراعية ، وبيان فلسفة المشرع فى هذه التشريعات ، ومدى ملاءمتها فى توفير الحماية الجنائية للأرض الزراعية .

٤ - المقابلات : كذلك قام أعضاء البحث بإجراء حوارات مفتوحة ومقننة على عينات مختارة من القرويين فى بعض القرى التى تم تحديدها للوقوف على تصوراتهم إزاء هذه القضية وتقييمهم لها . كما تضمنت المقابلات إجراء حوار مع بعض المسئولين فى الأجهزة المعنية بالظاهرة مثل شرطة المسطحات المائية ، وزارات : الزراعة والرى والعدل ، وذلك بهدف إثراء البحث والوقوف على أبعاد الظاهرة والوسائل الملائمة لمعالجتها .

ادوات العمل الميدانى

١ - المقابلة : استخدمت المقابلة الفردية والجماعية ، وقد أفادت هذه الأداة المنهجية والحوارات الحرة التى أجريت مع الأفراد فى توفير العديد من البيانات حول ظاهرة التعدى على الأرض الزراعية ، ورؤيتهم لهذه الظاهرة وموقفهم إزاءها .

٢ - الملاحظة : جرى توظيف هذه الأداة المنهجية فى الدراسة ، بهدف الكشف عن مظاهر التعدى على الأرض الزراعية فى قرى البحث ، وأشكال التعدى وطرق التحايل على القانون ، ومسلك الجماعات الاجتماعية المختلفة فى هذا المجال .

٣ - الاستبيان : بالإضافة إلى ماتقدم ، اعتمد العمل الميدانى فى رفع بيانات مقننة على الاستبيان الذى طبق على جماعة الفلاحين الحائزين .

٤ - دليل المقابلة : صمم دليل لمقابلة المشرف الزراعى بهدف الكشف عن مدى فاعلية إجراءات تطبيق القانون الرسمى ، وأوجه الخلل والقصور فى هذا الجانب على أرض الواقع ، ومن خلال هؤلاء الأفراد الذين يوكل إليهم تنفيذ القانون من أعضاء الجمعية التعاونية الزراعية .

وقد طبق هذا الدليل على كل المشرفين الزراعيين الموجودين بالجمعيات التعاونية الزراعية بقرى البحث ، والموكل إليهم مهمة حماية الأرض الزراعية .

٥ - تحليل المضمون : طبقت الدراسة تحليل المضمون على دفاتر المخالفات الزراعية الموجودة بالجمعية التعاونية الزراعية ، وبالذات المتعلق منها بعمليات التعدى على الأرض فى أشكال : التجريف ، التبوير ، إقامة القمائن ، ومفارش الطوب ، والبناء على الأرض الزراعية خلال الفترة من عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٩١ .

مجالات الدراسة

١ - المجال الجغرافى

أجريت الدراسة الميدانية فى إطار النطاق الجغرافى لكل من محافظتى الدقهلية والمنيا ، وطبقت أدوات البحث فى أربع قرى على أساس قريتين بكل محافظة إحداها قرية (أم) . ففى محافظة الدقهلية أجريت الدراسة الميدانية بقريتى "برهمتوش" و "قرقيرة". وفى محافظة المنيا ، أجريت بقريتى"أبو جرج" و"المودة" .

٢ - المجال البشرى

بلغ حجم العينة التى طبقت عليها استمارة البحث (٥٠٠) مفردة ، وقد جرى توزيع هذا العدد مناصفة على أساس (٢٥٠) مفردة لكل محافظة . وفى إطار كل محافظة جرى توزيع حصتها على أساس حجم الحيازة بكل قرية ، ثم جرى بعد ذلك توزيع مفردات عينة كل قرية على أساس نمط توزيع الحيازة لكل قرية ، بحيث تم تمثيل كل فئة طبقا لحجم وجودها الفعلى فى المجتمع الأصلى .

الخصائص العامة لعينة البحث

١ - تظهر البيانات المتعلقة بالسن ، أن الغالبية العظمى من المبحوثين أفراد العينة من متوسطى العمر ، حيث تقع أعمارهم فى الفئة من ٣٠ سنة إلى أقل من ٦٠ سنة ، فى حين لم تتجاوز نسبة تمثيل الشباب فى الفئة من ١٥ سنة إلى أقل من ٣٠ سنة ، وكذا كبار السن من الشيوخ ٦٠ سنة فأكثر عن (٤ر٤٪) و (٢ر١٦٪) على الترتيب .

٢ - وتشير البيانات المتعلقة بالحالة الاجتماعية ، أن الغالبية العظمى من المبحوثين (٨ر٩٠٪) متزوجون ، فى حين لم تتجاوز نسبة غير المتزوج أو الأرمل (٨ر٧٪) و (٤ر١٪) على الترتيب ، وهذا ينسجم مع خصائص عينة تتسم بارتفاع السن وبالعمل الزراعى .

٣ - وتوضح البيانات الخاصة بالحالة التعليمية أن الغالبية العظمى من المبحوثين من الأميين بنسبة (٨ر٥٧٪) فى حين لم تتجاوز نسبة من يقرأ ويكتب من أفراد العينة (٧ر٢٩٪) والمؤهل المتوسط (٣ر٩٪) من إجمالى المبحوثين . وتدنت نسبة الحصول على مؤهل فوق المتوسط أو عال بين المبحوثين ، وهذا أمر طبيعى لعينة من المبحوثين يتركز نشاطها الأساسى فى العمل الزراعى .

٤ - تظهر بيانات توزيع الحيازة أن الجانب الأكبر من المبحوثين (٥٧٪) تقع حيازتهم فى الفئة أقل من فدان بنسبة (٦ر٣٦٪) فى حين لاتتجاوز نسبة من يحوز ٥ أفدنة فأكثر من أفراد العينة (٢ر٦٪) من إجمالى المبحوثين ، وتتوافق هذه البيانات مع النمط العام لتوزيع الحيازة بقرى البحث . كما تظهر البيانات أن الجانب الأكبر من جماعة الحائزين أعضاء العينة من المستأجرين بنسبة (٦ر٥٥٪) فى حين لم تتجاوز نسبة الملاك (٤ر٤٤٪) ، وهو أمر يتطابق مع نمط توزيع حيازة المستأجرين بالمقارنة بنسبة الملاك .

٥ - وحول حجم الإعالة تظهر البيانات أن متوسط حجم الإعالة لجماعة المبحوثين من أفراد العينة (٧ر٥) تقريباً ، وهو حجم لايختلف كثيرا عن المتوسط العام لحجم الإعالة على مستوى الجمهورية ، كما تكشف عنه بيانات تعداد السكان حيث ، يظل حجم الإعالة يدور حول خمسة أفراد فى المتوسط .

٦ - فإذا انتقلنا إلى نمط المعيشة ، فإننا نجد أن الجانب الأكبر من المبحوثين من أفراد العينة بنسبة (٦ر٥١٪) يعيش مع أسرة مستقلة تشتمل على الزوج والزوجة والأولاد . وهو أمر يعكس التغيرات التى طرأت على نمط الأسرة الريفية فى الحقب الأخيرة ، حيث تنامت ظاهرة الأسرة النووية فى مقابل تراجع وجود الأسرة الممتدة .

وتظهر بيانات وصف المسكن أن الغالبية العظمى من المبحوثين بنسبة (٤ر٧١٪) تقيم فى بيوت مقامة على النمط التقليدى لبيوت الفلاحين ، حيث البيوت المقامة بالطوب (اللبن) والمرصعة بالخوص أو سعف النخيل ، فى حين لم تتجاوز نسبة المبحوثين من أعضاء العينة الذين أصبحوا يقيمون فى بيوت من النمط الحديث (البيوت المقامة بالطوب الأحمر والخرسانة المسلحة) (٦ر٢٨٪) من إجمالى المبحوثين . وتظهر البيانات أن الطوب (اللبن) يدخل فى بناء بيوت (٩ر٦٣٪) من مفردات العينة . فى حين أن استخدام الطوب الأحمر ، أو الاثنين معا (الطوب الأحمر واللبن) لايتجاوز (٦ر٢٥٪) و (١ر١٠٪) على الترتيب . وتدنى إلى أقصى حد نسبة استخدام الطوب "الطفلى" فى بناء بيوت أعضاء العينة . حيث لم يتجاوز هذا الاستخدام نسبة (٤ر٠٪) من إجمالى المبحوثين البالغ عددهم (٥٠٠ مفردة) ، الأمر الذى يشير إلى عدم إقبال القرويين على استخدام هذه النوعية من الطوب ، وتزايد ميلهم لاستخدام الطوب الأحمر عند بناء البيوت الجديدة أو ترميمها .

وتكشف بيانات عدد الطوابق والغرف بالمسكن أن الغالبية العظمى من البيوت (٣ر٥٩٪) تتكون من طابق واحد ، ويلى ذلك عدد البيوت المكونة من طابقين بنسبة (١ر٩٣٪) ، بينما تدنى إلى أقصى حد وجود البيوت المقامة على أكثر من طابقين . وتحتوى الغالبية العظمى من البيوت على عدد من الحجرات يصل إلى أربع حجرات فى المتوسط ، الأمر الذى يشير من ناحية إلى الضيق النسبى لهذه البيوت ، والذى لايتفق مع تنامى الاتجاه لدى القرويين للمعيشة فى أسرة مستقلة على النحو السابق الإشارة إليه ، ومن ناحية أخرى إلى الضغط السكانى الذى أصبحت تعايشه القرية المصرية ، مما يدفع فى اتجاه التعدى على الأرض الزراعية

من خلال التوسع العمرانى عليها مع تزايد عدد السكان . وتدخل الكهرباء بيوت (٢ر٩٣٪) من أفراد العينة ، فى حين لايعتمد على الإضاءة من خلال استخدام الكيروسين سوى (٨ر٦٪) من المبحوثين . كما يحصل الجانب الأكبر من المبحوثين (٢ر٧٨٪) على مياه الشرب على النقل من شبكة المياه أو المياه الجوفية (الطلمبة) فى حين لاتدخل شبكة المياه إلى البيوت سوى لدى (١ر٢٠٪) من أفراد العينة .

٧ - تظهر البيانات أن (٢ر٧٢٪) من إجمالى المبحوثين يقومون بتربية المواشى ، مما يؤكد أصالة الطابع الفلاحى الغالب على الحائزين من أفراد العينة . فى حين لايتجاوز عدد الذين لايربون الماشية من أفراد العينة (٨ر٢٧٪) .

٨ - وتشير بيانات نمط الاستغلال الزراعى أن الغالبية العظمى من المبحوثين بنسبة (٦ر٨١٪) يتجهون إلى استغلال حيازتهم الزراعية فى زراعة المحاصيل الحقلية التقليدية (الأرز ، القطن ، الذرة ، البرسيم ، القمح ... إلخ) ، فى حين تدنت نسبة زراعة المحاصيل المعمرة أو التى تخرج عن نطاق الدورة الزراعية كالخضر والفاكهة . ويتلاءم ذلك مع واقع البيانات الخاصة بحجم ونمط توزيع الحيازة لدى عينة المبحوثين السابق الإشارة إليها . والتى تتميز بالقزمية ، والتفتت وغلبة طابع الإيجار عليها وهى كلها سمات لاتشجع على الزراعات غير التقليدية .

٩ - ولاتمارس الغالبية العظمى من المبحوثين بنسبة (٧ر٧٠٪) أعمالا أخرى إضافية بجانب زراعة الأرض ، حيث يعتمدون على النشاط الزراعى كمصدر وحيد للدخل ، ومع ذلك نجد أن نسبة غير قليلة تصل إلى (٢ر٩٣٪) من إجمالى المبحوثين يعتمدون على مصادر أخرى للدخل بخلاف زراعة الأرض، حيث يمارسون أعمالا أخرى كأعمال الخدمات وقيادة السيارات والأمن (الخفراء) ، ويتزايد هذا الاتجاه بالذات لدى المبحوثين من صغار السن ، وفى القرى (الأم) على وجه الخصوص .

١٠- وحول الموقف من التعدى على الأرض الزراعية ، كما تظهر البيانات أن الغالبية العظمى من المبحوثين من أفراد العينة بنسبة (٣ر٩٤٪) لم يعتدوا على الأرض الزراعية سواء بالبناء أو التجريف أو إقامة القمائن أو التبوير. فى حين لم تتجاوز نسبة من تعدى منهم وحددت لهم قضية (٨ر٤٪) من

إجمالى المبحوثين . وظهرت أربع حالات بنسبة (٩ر٠٪) ، أقروا بأنهم تعدوا ولكن لمن يتم تحرير محضر لهم . وتكشف البيانات حول نوع التصرف فى القضية لمن أقروا بالتعدى من المبحوثين ، أن الجانب الأكبر منهم بنسبة (١ر٦١٪) قد حصل على البراءة ، أو أقرت حالتان فقط بنسبة (١ر١١٪) بأنهما دفعتا غرامة لاتتجاوز (١٠٠ جنيه) نظير المحاضر التى حررت لهما عن تعديهما على الأرض الزراعية ، بينما أوضح (٨ر٢٧٪) من المبحوثين الذين أقروا بالتعدى بأن القضية مازالت قائمة وتتداول فى ساحات المحاكم ولم تحسم بعد .

٣ - المجال الزمنى للبحث

استغرق البحث بجانبيه النظرى والتطبيقى الفترة من ديسمبر ١٩٨٤ حتى مايو ١٩٩٢ .

سابعا: نتائج الدراسة الميدانية

ونعرض فيما يلى لأبرز نتائج العمل الميدانى بالقرى الأربع حول ظاهرة هدر موارد الأرض والمياه :

١ - تشير البيانات الإحصائية ، من واقع السجلات الرسمية بالجمعية التعاونية الزراعية على مستوى الأربع قرى ، أن إجمالى مخالفات التعدى على الأرض الزراعية وصل إلى (١٠٤٧) مخالفة خلال الفترة من ١٩٨٣ - ١٩٩١ . تمثلت النسبة الأكبر منها فى قرية "برهمتوش" حيث وصل عدد المخالفات ، ٢٩٨ مخالفة بنسبة (٣٨٪) من إجمالى المخالفات ، تليها بعد ذلك قرية "ابو جرج" ، حيث كان عدد المخالفات فيها (٣٤٩) مخالفة بنسبة (٣ر٣٣٪) ، ثم قرية قرقيرة فى المرتبة الثالثة حيث وصل عدد المخالفات إلى (٢٨١) مخالفة بنسبة (٩ر٢٦٪) ، وجاءت فى المرتبة الأخيرة قرية "المودة" حيث وصل عدد المخالفات إلى (١٩) مخالفة بنسبة (٨ر١٪) من إجمالى المخالفات على مستوى القرى الأربع . وتشير هذه البيانات إلى حقيقتين أساسيتين : الأولى زيادة عدد المخالفات بالقرى (الأم) بالمقارنة بالقرى (التابعة) مما يؤكد العلاقة الوثيقة بين المرحلة الانتقالية التى يشهدها

العديد من القرى المصرية والتعدى على الأرض الزراعية . والحقيقة الثانية هى ارتفاع معدلات التعدى على الأرض الزراعية بقرى محافظة الدقهلية بالمقارنة بقرى محافظة المنيا ، وهى الحقيقة التى تدعمها نتائج مقابلاتنا الميدانية للمبحوثين بقرى البحث .

وعلى مستوى أنماط التعدى على الأرض الزراعية ، تظهر بيانات السجلات بقرى البحث الأربع ، أن النمط الغالب فى المحافظات بكل قرية هو نمط البناء على الأرض الزراعية . وقد بلغ عدد مخالفات البناء على الأرض الزراعية بالقرى الأربع (٥٠٦) مخالفة بنسبة (٤٨٫٧٪) من إجمالى المخالفات . ويأتى فى المرتبة الثانية نمط إقامة قمائن الطوب (٢٩٥) مخالفة بنسبة (٢٨٫٤٪) ومفارش الطوب ، والتبوير (١٠٦) مخالفة بنسبة(١٠٫٢٪) لكل منهما ، فى حين لم يتجاوز نمط التجريف (٢٧) مخالفة بالقرى الأربع بنسبة (٢٫٥٪) من إجمالى المخالفات .

وتشير البيانات المرفوعة من دفاتر المخالفات خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٩١ إلى التزايد التدريجى فى عدد المخالفات عبر هذه الفترة ، وكان عام ١٩٨٣ أقل الأعوام تسجيلا للمخالفات الخاصة بالتعدى على الأرض الزراعية . وقد استمر تسجيل المخالفات يتزايد شيئا فشيئا ، على الرغم من الحماس البالغ والحملة ضد عمليات التعدى على الأرض ، وشهد عام ١٩٩٠ أقصى معدلات تسجيل المخالفات ، حيث سجل فى هذا العام (٢٠٨) مخالفة بنسبة (١٩٫٩٪) بالقرى الأربع محل البحث . ومع ذلك فقد بدأت حدة عمليات التعدى فى الانكسار تبعا لبيانات السجلات بعد ذلك خلال عام ١٩٩١ ، حيث انخفض معدل التعدى إلى ٩٤ حالة بنسبة (٨٫٩٪) من إجمالى حالات التعدى على امتداد فترة التحليل .

فإذا انتقلنا إلى المساحات المتعدى عليها ، تظهر البيانات أن النمط العام للمساحات المتعدى عليها ، والتى سجلتها دفاتر المخالفات بقرى البحث الأربع ، يتسم بتدنى حجم المساحات المتعدى عليها والتى لم يتجاوز متوسطها ٢٫٥٤ قيراط على أقصى تقدير للمخالفة الواحدة . وبصفة عامة، نجد أن متوسط المساحة المتعدى عليها فى محافظة الدقهلية فى المخالفة الواحدة خلال فترة التحليل كان ٢٫١ قيراط . فى حين لم يتجاوز هذا

المتوسط فى محافظة المنيا ١ر٧ قيراط ، الأمر الذى يكشف عن الاتساع النسبى لحجم المساحات المتعدى عليها فى قرى محافظة الدقهلية بالمقارنة بقرى محافظة المنيا . مما يؤكد ماسبق الإشارة إليه حول حقيقة التزايد النسبى لظاهرة التعدى على الأرض الزراعية بمحافظة الدقهلية بالمقارنة بمحافظة المنيا .

٢ - مع كل التغيرات البنيوية التى عايشتها القرية المصرية فى الحقب الأخيرة فإن مركز قيمة الأرض والتمسك بها أو المحافظة عليها لايزال يشكل عاملا محوريا فى حياة الفلاح المصرى ، كما كان الحال من قبل عبر الفترات التاريخية المختلفة ، على الرغم من كل مايشاع أو يكتب فى الوقت الراهن فى هذا المجال . ونخلص من ذلك إلى القول : أن قيمة الأرض ذاتها لم تنخفض لدى القرويين وإنما الذى انخفض هو العائد من حيازة الأرض نتيجة لمجموعة من العوامل يأتى على رأسها ، السياسة الزراعية المتبعة ، وبالذات مايتعلق منها بسياسات تسعير الحاصلات وارتفاع مستلزمات الإنتاج وانخفاض دعمها ، وقلة الاستثمارات المخصصة للقطاع الزراعى ... إلخ .

هذا الانخفاض فى العائد من حيازة الأرض يجرى تعويضه بأساليب شتى منها : ملكية رأس المال ، وتأجير الآلات الزراعية ، زراعة المحاصيل غير التقليدية ، تجارة البذور والكيماويات ، أو امتهان أعمال إضافية ، أو الهجرة المؤقتة للعمل بالخارج ... إلخ ، مع استمرارية الرغبة فى التمسك بمهنة الفلاحة والاحتفاظ بالأرض باعتبارها الأكثر أمنا فى تصورات الغالبية العظمى من القرويين ، وفى هذا الإطار عبر (٢ر٨٣٪) من إجمالى المبحوثين أعضاء عينة البحث والبالغ عددها (٥٠٠) مفردة أنهم راضون عن مهنتهم ومتمسكون بها ولايرغبون عنها بديلا ، ولم تتجاوز نسبة من عبر عن عدم رضائه (٤ر٨٪) من إجمالى المبحوثين . وقد أفادت الغالبية العظمى من المبحوثين (٣٣٣) مبحوثا بنسبة ٦ر٦٦٪ اختيار العمل فى الفلاحة إذا ماجرى عرض مهن أخرى أمامهم ، ولم تتجاوز نسبه تفضيل العمل فى مهن مثل : الوظيفة الحكومية ، أو السفر للخارج ، أو فى أى حاجة تكسب أو التجارة (٩٪) و (٤ر٨٪) و (٧٪) و (٦٪) على

الترتيب .

كذلك ، كشف القطاع الأكبر من المبحوثين (٢١٧) مبحوثا بنسبة (٤٣٫٨٪) عن ميل تفضيل إنفاق المال الزائد عن الحاجة فى شراء الأرض الزراعية ، وكان ذلك دليلا دامغا على استمرارية المكانة القومية للأرض فى نفوس هؤلاء الأفراد ، واوضح (١٧٩) مبحوثا بنسبة (٢٦٫٩٪) عن رغبة فى استثمار هذا المال فى المشروعات التى تدر دخلا ، الأمر الذى يكشف - كما أشرنا من قبل - عن تنامى الإدراك بارتفاع قيمة العائد من ملكية رأس المال فى العمل الزراعى . ومع ذلك ، فإن هذا الإدراك والذى يتدعم تدريجيا بفعل التوجهات الاقتصادية التى يشهدها المجتمع المصرى بعامة فى الوقت الراهن ، والقطاع الريفى على وجه الخصوص ، لايؤثر على الرغبة العارمة فى حيازة الأراضى ، رغم انخفاض عائدها الراهن ، فقد أقر (٤٤٧) مبحوثا بنسبة (٨٩٫٤٪) انه يرفض التفريط فى الأرض بالبيع من أجل مشروع مضمون ربحيته ، كما أقر (٣٠١) مبحوثا بنسبة (٧٠٫٣٪) أنه يرفض التفريط فى الأرض بالبيع من أجل تلبية متطلبات فرصة السفر التى أتيحت للعمل بالخارج ، ولم تتجاوز نسبة من عبر عن تفضيل بيع الأرض والسفر (٥٫٢٪) من إجمالى المبحوثين ، وفضل (٤٥٩) مبحوثا بنسبة (٩٣٫٢٪) استلام قطعة أرض (فدانين) عن استلام عقد للعمل بالخارج . وفى حالة الخلاف الأسرى على قطعة أرض (مقابل قيمة التضامن الأسرى بالأرض) عبر القطاع الأكبر من المبحوثين (٢٨٥) مبحوثا بنسبة (٥٧٪) عن إصرارهم على أخذ حقوقهم فى قطعة الأرض حتى ولو أدى ذلك إلى نزاع أسرى ، وتؤدى كل هذه الحقائق والبيانات الميدانية إلى تاكيد ماسبق الإشارة إليه حول استمرارية قيمة الأرض باعتبارها قيمة محورية فى حياة القرويين .

٣ - على خلاف العديد من التقارير والكتابات التى تتحدث عن هجرة الفلاح للأرض أو إهماله لها ، وتحول القرية المصرية إلى وحدة استهلاكية .. إلخ ، فإن بيانات الدراسة الميدانية تشير إلى أن الفلاح المصرى ، مايزال يهتم بالزراعة ، فقد أوضح (٤٧٩) مبحوثا بنسبة (٩٥٫٨٪) من إجمالى المبحوثين "أن الفلاح بيهتم بالزراعة زى زمان وأكثر" ، كما أن القرية

المصرية مازالت منتجة ، بل وتعمل بأقصى طاقاتها ، وتتزايد بها معدلات الإنتاج الفعلية فى جميع المحاصيل تقريبا بفضل تطور المصارف وأساليب الإرشاد الزراعى ، والاستخدام الواسع للمبيدات الحشرية والأسمدة الكيماوية والبذور المنتقاة ، غير أن الذى حدث ، وتدعمه المعطيات الميدانية ، هو أن دخول الميكنة الزراعية ، وتوافر السيولة المادية فى الريف ، بفعل سياسات الانفتاح والهجرة ، وتزايد الإقبال على الاستثمار الزراعى ، وزراعة المحاصيل غير التقليدية ، فضلا عن تزايد عدد السكان ، هو الذى أعطى الانطباع بانخفاض الإنتاجية وإهمال الفلاح للزراعة ، ويدعم هذا الانطباع الزائف ، تزايد الميل لدى العديد من القرويين لتنويع مصادر دخولهم من خلال الانخراط فى ممارسة أنشطة مكملة بجانب العمل الزراعى ، وخصوصا مع قزمية الحيازة وانخفاض العائد المادى منها .

٤ - تتبدى أكثر مظاهر التعدى على الأرض الزراعية فى تصورات المبحوثين فى عمليات البناء على الأرض الزراعية ، بينما يتقلص لديهم الإحساس بمظاهر التعدى الأخرى ، مثل عمليات إقامة القمائن ، أو التجريف أو التبوير ، ويتفق ذلك مع ماسبق الإشارة إليه من بيانات السجلات الخاصة بالمخالفات الزراعية ، بقرى البحث المختلفة والتى أظهرت أن (٧ر٤٨٪) من إجمالى المخالفات ، هى مخالفات مبان ، و (٤ر٢٨٪) إقامة قمائن طوب ، وتبوير (٢ر١٠٪) وتجريف الأرض الزراعية بنسبة (٥ر٢٪) من إجمالى المخالفات . وعلى مستوى الأفراد ، أشار (١٩٩) مبحوثا بنسبة (٦ر٤١٪) أن أكثر مظاهر التعدى شيوعا فى قراهم هى عمليات البناء على الأراضى الزراعية ، ويلى ذلك عمليات إقامة قمائن الطوب (٤٦) مبحوثا بنسبة (٦ر٣٪) وأخيرا عمليات تبوير الأرض (مبحوثان) بنسبة (٤ر٠٪) من إجمالى المبحوثين بقرى البحث الأربع .

٥ - أظهر القرويون اتجاهات قوية ومعارضة ضد عمليات تجريف الأرض الزراعية ، فقد أقرت الغالبية العظمى (٤٥٧) مبحوثا بنسبة (٧ر٩١٪) أن التجريف يضر بالأرض الزراعية ويقلل من خصوبتها ويجعلها غير صالحة للزراعة ، وهذا سلوك غير مشروع ومرتكبه (غلطان) على حد تعبيرهم . ويعود عدم مشروعية هذا السلوك فى تصورات (٩٦٪) من إجمالى

المبحوثين لأسباب تتعلق بتضرر الأرض وإضعاف إنتاجيتها بصرف النظر عن أية اعتبارات قانونية أو قومية فى هذا الشأن ، كما نفى (٤٦٧) مبحوثا بنسبة (٢ر٩٤٪) وجود أية عمليات تبوير للأرض الزراعية ، ولم تتجاوز نسبة من أشار إلى وجود هذه العمليات (٢٤) مبحوثا بنسبة (٨ر٤٪) فقط من إجمالى المبحوثين فى قرى البحث الأربع ومع ضآلة هذه النسبة ، فقد أشار معظم أعضائها بأن عدد مرتكبى هذا السلوك بسيط ومحدود للغاية .

وأيا كان الأمر حول واقع عمليات التبوير ، فقد أقرت الغالبية العظمى من المبحوثين (٤٧٧) مبحوثا بنسبة (٤ر٩٥٪) أن صاحب الأرض ليس من حقه ترك الأرض بدون زراعة لأن هذه الأرض لابد أن تزرع "حتى يأكل الناس" أو "لأن الأرض مصدر رزق ينبغى الاستفادة منه" على حد تعبير المبحوثين .

وفى المقابل أظهر القرويون اتجاهات متناقضة ومتضاربة حول عمليات البناء على الأرض الزراعية ، وإقامة قمائن الطوب ، حيث أقرت نسبة غير قليلة من المبحوثين فى حوارها (٢١٦) مبحوثا بنسبة (٤ر٤٥٪) وجود عمليات تعدى بالبناء على الأرض الزراعية ، ذلك على عكس عمليات التعدى الأخرى التى كان المنحى العام فيها يتجه إلى الإنكار والنفى بوجودها . كما أن (٤٢٢) مبحوثا بنسبة (١ر٨٥٪) من إجمالى المبحوثين أقروا بوجود ضرر من البناء على الأرض الزراعية ، وأن هذا الضرر يتحدد فى تناقص الرقعة الزراعية ، ومع ذلك ، فإن المبحوثين سواء الذين أقروا بوجود ضرر أو من نفى منهم هذا الضرر كان يعيد ترديد عبارة "بس الناس حتسكن فين" أو "الناس حتعمل إيه" أو "الناس معذورة بردة" أو "الناس حتروح فين" إلى غيرها من التعبيرات التى تضفى مشروعية على عمليات البناء من وجهة نظر القرويين ، وتؤكد بالتالى التناقض الواضح فى اتجاهات ومواقف الأفراد حول عمليات البناء على الأرض الزراعية ، وهو التناقض الذى يتمثل فى الرغبة فى المحافظة على الأرض الزراعية ، والاحتياج الملح لتوفير المسكن الملائم تحت وطأة التزايد السكانى والتغير فى نمط تركيب الأسرة الريفية والذى يدفع للتعدى على الأرض الزراعية .

وفى حين نفى (٤٠٦) مبحوثين بنسبة (٨١٫٢٪) وجود عمليات إقامة قمائن الطوب على الأرض ، فإن البيانات الإحصائية المستقاة من دفاتر المخالفات الزراعية بالقرى الأربع ، وكذا المشاهدات الواقعية ، تظهر وجود قمائن الطوب المتناثرة على أطراف القرى موضوع البحث ، وعلى المساحات الفضاء بين البيوت داخل القرى ذاتها ، وهو أمر يؤكد من ناحية ، وجود عمليات إقامة قمائن الطوب الأحمر ورفض القرويين لاستخدام الطوب الطفلى أو الأسمنتى فى عمليات البناء بالقرى سواء إما لارتفاع أسعارها أو عدم اعتقادهم فى ملاءمته ، ومن ناحية أخرى – وهذا هو الأهم – استمرار تجريف التربة الزراعية الخصبة ، باعتبار أن ذلك هو أحد مصادر إمداد وتمويل عمليات إقامة القمائن بالمادة الخام .

ويخلص البحث فى هذا المجال إلى الحقيقة التالية :

إن كافة عمليات التعدى على الأرض الزراعية تتركز أو تخدم أغراض البناء على الأرض الزراعية ، وأن قيمة الحصول على مسكن لدى القرويين تفوق أية قيمة أخرى بما فيها قيمة الأرض . وحول الرغبة العارمة للحصول على مسكن تحت وطأة التزايد السكانى وضيق المساكن القائمة حاليا ، تجرى عمليات التعدى بالبناء على الأرض ، وكافة مظاهر التعدى الأخرى مثل إقامة قمائن الطوب ، ضرب مفارش الطوب ، التبوير ، التجريف ، تأتى لتخدم فى المقام الأول هذه الرغبة بصرف النظر عن أية اعتبارات مادية أو قانونية أو قومية أخرى .

٦ – يوجد اختلاف واضح فى مدى وحدة عمليات التعدى على الأرض الزراعية بين المناطق الجغرافية المختلفة ، حيث أظهر البحث ارتفاعا نسبيا فى حجم عمليات التعدى على الأرض الزراعية بأشكالها المختلفة ، فى قرى محافظة الدقهلية بالمقارنة بقرى محافظة المنيا ، هذه الحقيقة التى أظهرتها بيانات دفاتر المخالفات الزراعية بقرى كل محافظة ، جرى تدعيمها أيضا من خلال بيانات المقابلات الميدانية مع المبحوثين .

٧ – على الرغم من الحقائق المتعلقة بقلة مياه النيل ، وانخفاض المعروض منها بسبب عوامل الجفاف والتصحر التى امتدت لتشمل مناطق واسعة فى أفريقيا فى الحقبة الأخيرة وإحساس (٦٣٫٨٪) من المبحوثين بذلك ، فإن

نسبة غير قليلة (١٧٩) مبحوثا بنسبة (٩ر٣٥٪) لايتوافر لديها المعرفة أو الإحساس بهذا الانخفاض ، وتبين بوضوح وجود علاقة مباشرة بين درجة الوعى بانخفاض مياه النيل وبين اختلاف مواقع الأحواض الزراعية المختلفة ، ومدى سهولة أو صعوبة وصول المياه إلى كل منها ، حيث تتزايد درجة وعى المبحوث كلما بعد موقع الحقل عن المراوى أو المساقى العامة ، والعكس يصبح صحيحا أيضا ، بما يكشف عن ارتباط درجة الوعى بهذا الموضوع بالجوانب الحسية أو المادية المدركة أو الملموسة ، أو تراجع دور أجهزة الإعلام أو الإرشاد الزراعى فى هذا الجانب .

وأيا كانت درجة الإحساس أو المعرفة بانخفاض مياه النيل وقلتها ، فقد كشف الحوار مع المبحوثين حول تصرفهم إزاء انخفاض المياه ، وقلة المعروض منها ، عن منحى حسى أو ذاتى وتدنى الوعى القومى بأهمية المحافظة على المياه ، فقد عبرت الغالبية العظمى عن اتجاهها للاستعانة بماكينات الرى لرفع المياه ، أو اللجوء إلى المياه الجوفية ، وتدنى إلى أقصى حد الإشارة إلى السلوك الخاص بتقليل استخدام المياه أو تعديل نمط المحاصيل ، وهو التصرف العقلانى أو المفترض لجماعة يتوافر لديها المعرفة أو الإحساس بقلة المياه . ومال عدد غير قليل (٣٩) مبحوثا بنسبة (١٦ر١١٪) إلى السلبية والاستهانة بهذا الموضوع (ولاحاجة عادى حنعمل إيه يعنى) ، وهى كلها معطيات تشير إلى تدنى مستوى الوعى بأهمية وخطورة قضية المياه لدى قطاع غير قليل من القرويين .

ومع أن الجانب الأكبر من المبحوثين (٣٧٦) مبحوثا بنسبة (٢ر٥٥٪) يرى فى غمر الأرض بالمياه إضرارا لها فى مقابل (١٦٥) مبحوثا بنسبة (٣٣٪) يرى أنه ليس من الضرورى حدوث ضرر حيث يتوقف الأمر على نوع المحصول ، فإن تعميق الحوار مع المبحوثين حول نوعية هذا الضرر يؤكد حقيقة انخفاض الوعى العام بأهمية المحافظة على المياه ، وانصراف جل الاهتمام للمحافظة على النبات أو المحصول ، وهو الحرص الذى قد يتحقق ليس من خلال التحسب والحذر الشديد خلال عمليات الرى ، ولكن بالتخلص من الماء الزائد خلال عمليات الرى والغمر فى المصارف وقنوات الصرف المغطى ، وهو السلوك المتبع فى إطار أساليب الرى المتبعة

والمتخلفة والتى تهدر فى إطار الكثير من الموارد المائية بلا طائل أو إعادة للاستخدام .

ويخلص البحث فى هذا الجانب إلى التأكيد على ضرورة بذل المزيد من الجهد بخصوص قضية المياه على مستويين :

الأول - التوعية بخطورة القضية لدى القرويين ، ونؤكد هنا على الدور المنتظر لأجهزة الإعلام والإرشاد الزراعى فى هذا المجال .

والثانى - إعادة النظر فى أساليب الرى المتبعة ، والعمل على تحديثها وتقنينها بما يتفق مع دواعى ترشيد استخدام الموارد المائية .

٨ - أقرت الغالبية العظمى من القرويين (٤٦٥) بنسبة (٩٣٪) أن لديها معرفة بمشروع الصرف المغطى ، وقد تبين أن هذا المشروع مطبق بقرى محافظتى البحث فعليا . ومع ذلك سجل البحث تناقض رؤى المبحوثين حول درجة أهمية هذا المشروع أو استفادة الأرض منه ، ففى حين أشار البعض - وهو الاتجاه الغالب - إلى نجاح المشروع ، حيث أصلح الأرض وحسن من خصوبتها وبالذات التربة الحمراء ، أشار البعض الآخر إلى أن هذه الاستفادة كانت قليلة ومحدودة لإنعدام عمليات الصيانة وسوء تنفيذ المشروع، والإهمال فى الاستخدام من جانب الفلاح مما أدى إلى انسداد المجارى فى بعض الأحواض وارتفاع منسوب المياه بما أضر ببعض الأرض . وقد تلقى فريق البحث "شكاوى" محددة من جانب العديد من المبحوثين بقرى البحث المختلفة ، وبالذات قرى محافظة الدقهلية فى هذا المجال .

وقد أصر بعض المبحوثين على تدوين هذه الشكاوى فى استمارة المقابلة لضمان البت فيها حيث إنهم "اشتكو لطوب الأرض" دون جدوى على حد تعبيرهم . ويخلص البحث فى هذا المجال إلى التأكيد على ضرورة توجيه مزيد من الرعاية لمشروع الصرف المغطى ، والاهتمام بعمليات الصيانة ، وكذا توعية الفلاح بأساليب المحافظة على هذا المشروع وصيانته .

٩ - يتوافر لدى القرويين معرفة واسعة بقانون حماية الأرض الزراعية من التعدى ، فقد أوضح (٤٧٩) مبحوثا بنسبة (٩٥٫٨٪) أن لديهم معرفة بهذا

القانون ، فى حين لم يتجاوز عدد من لايتوافر لديه هذه المعرفة (٢١) مبحوثا بنسبة (٢ر٤٪) من إجمالى المبحوثين بقرى البحث . كما عبر غالبية القرويين (٥ر٨٣٪) من إجمالى المبحوثين عن رضائهم عن هذا القانون ومايتضمنه من أحكام وعقوبات ضد مرتكبى جرائم التعدى على الأرض الزراعية . ولم تتجاوز نسبة عدم الرضا عن القانون (٦ر٥٪) من إجمالى المبحوثين ومع ذلك ، فإن البحث فى طبيعة هذه المعرفة ، وبالذات حول مايقرره القانون من عقوبات حول كل نمط من أنماط التعدى ، يكشف عن المنحى العام لدى القرويين للاستخفاف بهذه العقوبات ، وذلك باستثناء عقوبة البناء على الأرض الزراعية التى يتزايد إدراك القرويين بشدة مايقرره القانون من عقوبة حولها .

وقد أشار الجانب الأكبر من المبحوثين (٤٠٥) مبحوثين بنسبة (٨١٪) من إجمالى المبحوثين بقرى البحث الأربع إلى التزام الناس بأحكام القانون وخشيتها من مخالفته أو تطبيقه ، فى حين لم تتجاوز نسبة من أشار إلى عدم الالتزام (٢ر٣٪) و (١٣٪) على الترتيب . ومع ذلك فقد كشف البحث عن أساليب وصور عديدة للتحايل على تطبيق أحكام القانون على أرض الواقع ضد مرتكبى جرائم التعدى ومنها : الحصول على البراءة (بمحامى شاطر) وتأجيل القضايا فى المحاكم ، وعدم تنفيذ الأحكام بالرشوة أو الوساطة أو التواطؤ مع الخبراء والموظفين لعمل تقارير إيجابية ... إلخ .

١٠ - وقد أظهر الحوار مع المشرف الزراعى الذى يتولى مهمة حماية الأرض من التعدى ، عن وجود مظاهر عديدة من الحيل والتراخى فى تنفيذ القانون ، حيث تبين أن الجانب الأكبر من هؤلاء المشرفين من ذوى المؤهلات المتوسطة ، ولاتتوافر لديهم سلطات لمنع وقوع المخالفات أو إيقافها فى بدايتها ، وأن عملهم الأساسى يتحدد فى تحرير محضر بالواقعة من خلال نموذج نمطى ومطبوع بالجمعية التعاونية الزراعية ، وإرسال هذا النموذج بعد ملئه إلى الإدارة الزراعية ، كما تتدنى معارفهم حول إجراءات إثبات أركان الجريمة ، وبالذات مايتعلق منها بجريمة التبوير ، الأمر الذى يتيح الفرصة كاملة للحصول على البراءة فى العديد من الحالات من خلال

المحامى . وقد اشتكى بعض المشرفين من أن بعض المتهمين بارتكاب جرائم التعدى ، يتجه بعد تحرير محضر ضده إلى إنكار ملكية الأرض ، أو إزالة مظهر التعدى عند قدوم الخبير المنتدب من المحكمة ، مما يعرضهم لتوقيع جزاء من قبل الإدارة الزراعية ، الأمر الذى يدفع بهم إلى طلب السلامة والمهادنة ، أو التواطؤ "وبلا وجع دماغ" على حد تعبير أحد المشرفين . ويخلص البحث فى هذا الجانب إلى الحقيقة التالية :

توجد فجوة واسعة بين القانون والتطبيق ، وأن معالجة هذه الفجوة لاتكمن فقط فى تشديد العقوبة أو زيادة توعية الفلاح بأحكام القانون ، وإنما بتوجيه العناية إلى بحث أحكام إجراءات تنفيذ القانون على أرض الواقع من خلال تشديد الرقابة على الأجهزة المحلية والموكل إليها تحرير المحاضر وتحريك الدعوى الجنائية ، وتنفيذ أحكام القانون ضد مرتكبى جرائم التعدى على الأرض الزراعية .

١١ - تتعدد العوامل الدافعة للتعدى على الأرض الزراعية ، ويأتى على رأس هذه العوامل - وأهمها - الاحتياج إلى السكن وتردى الأحوال المعيشية ، والحاجة إلى المال لتدبير نفقات المعيشة المتزايدة ، أو الوفاء بمتطلبات الحاجة إلى السكن ، ثم ضعف القانون وتراخى تنفيذه على أرض الواقع ، بالإضافة إلى وفرة النقود لدى بعض القرويين العائدين من الخارج ، وقلة غلة الأرض أو عائدها ، وعدم توافر الوعى أو تهاون الحكومة وضعف أجهزتها .

وتتلخص إجراءات وقف عمليات التعدى على الأرض أو الحد منها لدى القرويين فى : حل مشكلة الإسكان الريفى ، والإسراع بعمل كردون للقرى ، والتوسع الرأسى فى البناء ، وتنفيذ القانون بجدية ، ومنع التحايل، فضلا عن حل مشكلات الزراعة وانخفاض غلة الأرض .

١٢ - وعلى ضوء المعطيات السابقة وماتوصلت إليه الدراسة من حقائق يمكن تصور مستقبل ظاهرة هدر موارد الأرض والمياه فى القرية المصرية وفقا للسيناريوهات التالية :

١ - فى حالة استمرار الواقع الاجتماعى والاقتصادى والسياسى والقانونى الراهن ، الذى يجرم بعض أفعال وصور هدر امكانات

الأرض والمياه ويتجاهل صورا أخرى أو يتراخى فى تطبيق القانون من المتوقع فى هذه الحالة استمرارية مظاهر الهدر وتفاقمها فى القرية المصرية .

٢ - فى حالة الاتجاه إلى المزيد من تشديد العقوبات مع الجدية فى تطبيق القانون مع بقاء الواقع الاجتماعى الاقتصادى الراهن فى القرية المصرية ، من المتوقع تراجع بعض صور ومظاهر الهدر ، مع بقاء البعض الآخر الذى يفرضه هذا الواقع ، وبالذات صور البناء على الأرض الزراعية .

٣ - فى إطار تغيير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية فى القرية المصرية ، وسيادة رؤية تنموية شاملة تراعى الواقع وتتعامل معه ، من المتوقع مواجهة أفعال وصور هدر إمكانات الأرض والمياه فى القرية المصرية ، وتلاشى مظاهرها أو صورها إلى حد كبير .

ب - جريمة التعدى على الأرض الزراعية
رؤية بنائية

عايدة فؤاد*

مقدمة

مشكلة البحث

تواجه التنمية الزراعية فى الوقت الحاضر مشكلات رئيسية تعوق تطورها نحو تحقيق معدلات مناسبة للنمو ، وهذه المشكلات تراكمت خلال السنوات الماضية ، وإن كانت قد أخذت فى التزايد مع بداية السبعينيات ، وخاصة مرحلة الانفتاح الاقتصادى وما ارتبط بها من آليات التغير فى كافة الاتجاهات والمجالات بدرجة استرعت انتباه السياسة الزراعية نحو ضرورة الاهتمام بطبيعة مرحلة التغير التى يمر بها المجتمع ، وما تضطلع به هذه المرحلة من مشكلات نوعية تعد محور اهتمام المسئولين من أجل النهوض بالإنتاج الزراعى ، وتزايد الدخل القومى ، من خلال وضع خطط وبرامج ومشروعات تحاول حسم العديد من هذه المشكلات ، التى تقف عائقا أمام عمليات التنمية الزراعية . ومن أهم هذه المشكلات الصارخة فى هذه الآونة ، ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية على مستوى جمهورية مصر العربية . وبناء على ذلك ، أصبحت التعديات مشكلة على أساس أنها موقف غير مرغوب فيه وذو تأثير سلبى على المجتمع ، ويتطلب الاتجاه نحو إعادة البناء والإصلاح [1] .

وقد تدخلت الحكومة بشكل فعال للحد من هذه المشكلة عن طريق سن قانون يجرم التعدى على الأراضى الزراعية خلال العشر سنوات الأخيرة بموجب

* مدرس علم الاجتماع بكلية البنات ، جامعة عين شمس .

القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٨ ، وقد تم تعديله بعد ذلك . وبمقتضى هذا التشريع أصبح التعدى على الأراضى الزراعية جريمة بنص القانون ، على أساس أنه تصرف من قبل الأفراد أو الهيئات من شأنه الخروج على ما تنص عليه القاعدة القانونية ويضر بالمصلحة العامة ، وتتحدد تبعا لذلك عقوبة رادعة لهذا التصرف . ويندرج هذا النمط تحت الجرائم الاقتصادية ، وهى نوعية خاصة تقع مخالفة للتشريعات أو القوانين الجنائية الاقتصادية التى تنظم مختلف أوجه النشاط الاقتصادى ، وتحدد بالتالى مختلف الجزاءات التى تفرضها الدولة على كل ما من شأنه أن يهدد المصلحة الاقتصادية [٢] .

وقد ارتبطت إلى حد كبير الجرائم ذات الطابع الاقتصادى بأنها نتاج التغيرات والتحولات الاقتصادية ، لذا تتعدد أشكالها وأنماطها تبعا للسياسة المتبعة داخل النسق القانونى المنظم لجوانب شتى للحياة داخل المجتمع . ومن أجل مواجهة تلك التحولات يضع المشرع مجموعة من الميكانيزمات الضابطة ، كمحاولة لاستيعاب كافة مثالب التحولات ، وهذا عن طريق سن القوانين المنظمة . ومع ذلك يكشف الواقع الفعلى المعاش على أنها نصوص نظرية أثبتت عدم فعاليتها على النحو المستهدف منها خلال التطبيق العملى ، لذا تفقد قدرتها كضوابط فى الواقع الذى يشهد تعديا صارخا على الرقعة الزراعية فى السنوات الأخيرة ، مما أصاب البيئة بخلل أدى إلى عدم توازن بكافة أشكاله البيئى والإنتاجى ، وقد ظهر ذلك بوضوح من خلال تتبع مساحة الأراضى الزراعية على مستوى جمهورية مصر العربية ، حيث كانت فى عام ١٩٦٠ (٨٨ر٥) مليون فدان ، وأصبحت فى عام ١٩٨٠ (٨٧ر٥) مليون فدان ، ثم (٩٧ر٥) مليون فدان فى عام ١٩٨٨[٣] . على الرغم أنها تضم فى الإحصاءات الأخيرة الأراضى المستصلحة الجديدة فى الصحراء ، لذا فإن الإحصاءات الرسمية هنا مضللة بعض الشئ ، حيث تطمس معالم الظاهرة ، وتخفى حقيقة التعدى على القاعدة الأساسية للأراضى الزراعية الخصبة فى الوادى والدلتا من جانب مسئولى السياسة الزراعية فى الدولة .

وعلى جانب آخر ، يرتبط التعدى على الأراضى الزراعية - كظاهرة اجتماعية - بالعديد من الأبعاد التى تحدد الأسباب الكامنة والظاهرة للتعدى وأنماطه المختلفة وطرق التحايل على القانون ، فضلا عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها . وبناء على ذلك فإن الاهتمام بظاهرة التعدى على

الأراضى الزراعية بالدراسة والتحليل يتطلب تناولا يتسم بالسعة والشمول من أجل وضوح الجوانب المتعددة للظاهرة ، بحيث تبدو منظومة تحتاج إلى تحليل سوسيولوچى متعدد الأبعاد ، بحيث تتدرج حسب الأولوية فى التأثير على الظاهرة المدروسة . بداية ننطلق من الخصوصية التاريخية للمجتمع المصرى ، والتحولات التى مر بها نظام ملكية الأراضى الزراعية الذى يعكس نمط علاقة الإنسان بالأرض ، والتى تتأثر بمراحل التغير الاجتماعى الثقافى فى الريف المصرى ، وانعكاسه على منظومة القيم المرتبطة بالأرض ، سواء قيمة التمسك بالأرض والاحتفاظ بها ، أو قيمة العمل الزراعى . هذا فضلا عن تأثير تلك التغيرات على تحديد دور جماعة الصفوة داخل الريف ، والتى تشكل بناء القوة وتأثيرها فى تدعيم أو دحض تلك الظاهرة ، ثم يلى ذلك تحجيم تلك الظاهرة من حيث معدلها وأنواع التعديات على الأراضى الزراعية ، وأشكال التحايل على القانون من قبل أفراد المجتمع . ثم أخيرا نتناول بالدراسة الآثار الناجمة عن ظاهرة التعدى سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية ، وننتهى بتوجه مستقبلى لهذه الظاهرة على مستوى المجتمع المصرى .

وفى ضوء ما سبق يتضح الإطار النظرى لهذه الدراسة من خلال قضية هامة محورية يدور فى فلكها البحث الراهن وهى :

"ترتبط ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية بمجموعة من الأبعاد التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية بحيث يرسم كل بعد جانبا محدد المعالم فى تلك الظاهرة من حيث تنوعها كما ونوعا . كما تساهم هذه الأبعاد مجتمعة فى بلورة تلك المشكلة تمهيدا لوضع مخطط علاجى مقترح لحلها" .

وستحاول هذه الدراسة مناقشة تلك القضية .

هدف البحث وتساؤلاته

يهدف هذا البحث إلى الكشف عن كافة الأبعاد المؤثرة على ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية ، والتى تشكل مجتمعة هيكل البنية الاجتماعية وأنماط التعدى والآثار المترتبة عليها . ومن أجل تحقيق ذلك ستحاول الدراسة الإجابة على هذه التساؤلات :

١ - ما مدى ارتباط ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية باختلال العلاقة بين الإنسان والأرض ؟

٢ - ما دور التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فى ظهور التعديات ؟ وما هى طبيعة تلك التعديات كما ونوعا ؟

٣ - ما دور التشريعات فى الحد من ظاهرة التعدى ؟

٤ - ما هى الآثار الناجمة عن التعدى ؟

الإجراءات المنهجية

تتحدد منهجية البحث وفقا لمتطلبات المشكلة المطروحة ومقتضيات التحليل والتفسير فى معالجة موضوع التعدى على الأرض الزراعية ، على أساس أنه جريمة اقتصادية مستحدثة . لذا لابد أن ننطلق من الخصوصية التاريخية للمجتمع المصرى ، ومن ثم يتحدد الإطار النظرى والمنهجى لهذه الدراسة .

وبناء على ذلك يتحدد الإطار المنهجى بحيث يتلاءم مع الطبيعة الخاصة للبنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى نتعامل معها . وفى ضوء ذلك حاول البحث الراهن أن يشتق الإطار المنهجى الذى يساعد على الوصول إلى الصدق مع مراعاة الدقة من أجل الكشف عن الأبعاد المتعددة للظاهرة المدروسة . بداية نتلمس حجم الظاهرة سواء من خلال الإحصاءات الرسمية أو الدراسة الاستطلاعية التى كشفت بدورها فداحة التعديات على الأراضى الزراعية فى بعض قرى محافظة الجيزة بحيث تفوق معدلاتها المسجلة إحصائيا ، سواء فى الجمعيات الزراعية بمعرفة المشرف الزراعى ، أو إحصائيات الأمن العام ، والدليل على هذا ملاحظة الباحثة خلال الدراسة الاستطلاعية العديد من حالات التعدى ، وخاصة فى قريتى بشتيل ووراق الحضر ، ورغم ذلك فإن الأراضى المقامة عليها الأبنية مازالت فى السجلات الزراعية أرضا مزروعة يدفع الملاك عنها ضريبة عقارية كأرض زراعية . ولذلك كان استخدام الإحصاءات الرسمية يشوبه الحذر فى هذا البحث .

وقد اهتمت الباحثة بالمدخل الأيكولوجى وما يرتبط به من إجراءات منهجية تتعلق بنمط استخدام الأرض وعلاقته بالتحولات الاجتماعية والثقافية . هذا إلى جانب الاستعانة بالخرائط لتوضيح توزيعات أنماط التعدى فى قرى الدراسة .

فضلا عن ذلك قد ساعد استخدام المنهج الأنثروبولوجى واستخدام طريقة دراسة الحالة فى الوصول لتفسيرات تتسم بالعمق فيما يتعلق بالأبعاد المتعددة للمشكلة المطروحة للدراسة من خلال الملاحظة والمقابلات المتعمقة . وهذا على أساس أن القرية وحدة الدراسة لدراسة الحالة .

وقد اعتمد البحث الراهن على دليل جمع المادة الذى شمل المحاور الأساسية للبحث كأساس لتوجيه الملاحظة والمقابلات المتعمقة ، سواء مع المسئولين والأهالى والمخالفين .

وقد استغرق البحث الميدانى شهرين كاملين هما فبراير ومارس عام ١٩٩٣، هذا نتيجة أن الباحثة استفادت من خبرة سابقة* بقرى محافظة الجيزة (٤) .

التعريف بمجتمع البحث

وقد تم اختيار بعض قرى محافظة الجيزة نظرا للقرب المكانى للقاهرة ، وهذا يتيح للباحثة التواصل فى العمل الميدانى .

وقد قامت الباحثة باختيار قرى الدراسة من خلال المسح الذى سبق وأن أجرته إلى جانب الدراسة الاستطلاعية وهى : أربع قرى تابعة لمركزى امبابة وأوسيم ، وهى مختلفة من حيث البعد المكانى من الحضر ، ولذلك فهما نمطان : الأول قرية بشتيل ووراق الحضر تابعتان لمركز إمبابة وهما ملاصقتان مباشرة للقاهرة الكبرى ، وتبدو فيهما تعديات صارخة بحيث انكمشت معها الأراضى الزراعية بشكل ملحوظ . أما النمط الثانى فهما قريتا الكوم الأحمر وشنبارى وهما تابعتان لمركز أوسيم . ومن حيث البعد المكانى فهما بعيدتان نوعا عن الحضر بحيث يفصل عدد من القرى بينهما وبين أقرب منطقة حضرية ، لذا تنخفض إلى حد ما التعديات كما ونوعا .

ومجموعة قرى الدراسة تقع فى الجزء الشمالى الشرقى من محافظة الجيزة تختلف فيما بينها من حيث عدد السكان والمساحة الإجمالية لزمام القرية .

* حيث سبق للباحثة أن قامت بمسح لمجموعة قرى تابعة لمحافظة الجيزة فى مركزى امبابة وأوسيم من أجل اختيار قرية تقليدية كان أحد محدداتها لم ينتشر فيها ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية، لذا تستبعد القرى التى بها تعديات ، ثم رجعت إليها الباحثة مره أخرى فى البحث الراهن . حيث تم اختيار أربع قرى من اثنتى عشرة قرية التى شملها المسح الشامل فى نطاق البحث الميدانى لرسالة الدكتوراة للباحثة ، والذى استغرق حوالى ثلاث سنوات متواصلة .

- قرية وراق الحضر عدد السكان ٦٧٫٧٩٩ نسمة يبلغ إجمالى مساحتها ٣٥٠ فدانا والمنطقة السكنية ١٨٠ فدانا ونسبة الأراضى المزروعة ٤٨٪ تقريبا . وهذا مخالف للواقع حيث لم يتبق من جراء التعديات سوى شريط ضيق مزروع .
- قرية بشتيل عدد السكان ١٣٫٦٨٠ نسمة المساحة الإجمالية ٨٠٨ فدان المنطقة السكنية حوالى ٤٠٠ فدان ، أى حوالى نصف إجمالى زمام القرية . والواقع يؤكد أن ثلث الزمام فقط مزروع والباقى كتلة سكنية وتعديات مختلفة .
- قرية الكوم الأحمر ، عدد السكان ١٣٫٢٥٠ نسمة إجمالى زمام القرية ١٥٠٠ فدان ، والمنطقة السكنية ١٨٠ فدانا ، وهذا تقريبا مطابق للواقع نظرا لانتشار الورش الملحقة بالكتلة السكنية .
- قرية شنبارى ، عدد السكان ٥٫٧٠٠ نسمة ، والمساحة الإجمالية ٧٥٠ فدانا وتبلغ مساحة المنطقة السكانية ١٢٠ فدانا ، والأراضى الزراعية ٨٥٪ من إجمالى زمام القرية ، وهذا ناتج عن اتساع كردون المبانى فى الوقت الحاضر فى هذه القرية .

نتائج البحث

أولا : تطور علاقة الإنسان بالأرض (تحليل تاريخى)

يلعب عامل الزمن دورا هاما فى بلورة العديد من المحاور التى ترسم نمط علاقة الإنسان بالأرض . ويكشف مضمون تلك العلاقة عبر فترات زمنية متعاقبة العديد من عوامل التغير التى ساهمت بشكل مباشر أو غير مباشر فى تطور تلك العلاقة إلى الصورة التى نعيشها الآن ، تعكس ملامحها تعديا صارخا على الأرض عن طريق استخدامات غير زراعية رغم كم الضوابط الرسمية التى تتحكم فى هذه الظاهرة . وسنتناول فى هذه السطور عرضا تاريخيا لنمط علاقة الإنسان بالأرض من خلال تطور ملكية الأراضى الزراعية ، على أساس مقولة هامة مؤداها (أن حق التعدى مترتب على حق آخر هو حق الملكية) . وسنبدأ التحليل التاريخى من الحقبة التى ساهمت بالفعل فى تغير هيكل السياسات فيما يتعلق بالملكية الزراعية بداية من الحملة الفرنسية ، ثم حكم محمد على والاستعمار البريطانى

حتى ثورة يوليو ١٩٥٢ ، وما تشهده هذه المرحلة من تغيرات حتى مشارف التسعينيات . وهذا على أساس أن هذه الفترة من مشارف القرن التاسع عشر ونهاية القرن العشرين تعكس مراحل نمو متعاقبة شهدها المجتمع الريفى المصرى ، توضح هذه المراحل أشكالا مختلفة تبدو أحيانا متناقضة (٥) . حيث تتجسد من خلال تطور نظام الملكية فى مصر عبر خطوات بدأت من الحملة الفرنسية ، حيث أصدر نص بموجبه ألغيت كافة سندات الملكية التى بحوزة الفلاحين . ووضع قانون جديد لتقدير ثمن الأرض من جديد ، وسندات ملكية نظير دفع رسم حوالى ٢٪ من ثمن الأرض . واعترف القانون بنظام التوريث فى الشريعة الإسلامية .

وتبعا لذلك تعاقبت القوانين المنظمة لهيكل الملكية ، حيث ألغى محمد على نظام الالتزام سنة ١٨٠٩ ، وقام بمسح الأراضى ، وعين الحدود الفاصلة بين كل قرية وما يجاورها ، ثم قسم الأراضى الملحقة لكل قرية إلى أحواض ، وتم توزيع الأراضى على الفلاحين وعلى فئات معينة من رجال الدولة (٦) . ودخلت بمقتضى ذلك فئة ملاك جدد للأراضى الزراعية من كبار الموظفين فى الدولة .

ثم أعقب ذلك فى عام ١٨٤٦ صدور اللائحة الأولى من لوائح الأطيان التى أتاحت حرية التعامل بالأراضى التى يزرعها الفلاحون ، واعترفت بملكية فردية محدودة للأطيان . ثم تلا ذلك صدور اللائحة السعيدية فى عام ١٨٥٨ وقررت أن لمستغل الأرض حق تأجيرها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات ، وله أن يرهنها أو أن يبيع حقه فى استغلالها للغير . وبعد ذلك صدر القانون المعروف بقانون المقابلة الذى كفل حصول المنتفع على صك ملكية تامة متى دفع مرة واحدة ستة أمثال الضريبة مع إعفائه من نصف الضرائب بعد ذلك بصفة دائمة . وأعقب ذلك صدور قانون تنص مادته الثامنة على ما يسمى ملكا للعقارات التى يكون للناس فيها حق التملك التام عام ١٨٩١ ، بموجب القانون المدنى الأهلى . ومن هذا التاريخ استقرت ملكية الأرض للفلاحين (٧) .

وقد كان من النتائج الهامة فى تلك المرحلة أن حققت الزراعة المصرية تطورات هامة ، فقد أخذت مساحة الأراضى الزراعية فى الزيادة بمعدلات تفوق الزيادة السكانية ، حيث ازدادت المساحة من حوالى ٢ مليون فدان إلى حوالى ٤ر٧ مليون فدان خاصة من ١٨٠٠ إلى ١٨٨٢ (٨) . هذا فضلا عن عمليات

التنمية الأفقية الرأسية للموارد الزراعية ، وبصفة خاصة الموارد الأرضية مع زيادة معدل التكثيف الزراعى ، [9] خاصة خلال عهد الاستعمار البريطانى . وقد انعكس هذا التطور على الحياة الاقتصادية للمجتمع الريفى ، حيث أصبح بمثابة وحدات مكتفية ذاتيا للإنتاج الزراعى رغم وقوعه تحت مظلة نظام الضرائب والسخرة[10] .

وعلى أية حال ، فقد شهد المجتمع المصرى مع بداية القرن العشرين تطورا اقتصاديا واجتماعيا ، وذلك نتاج للتطورات عبر التشريعات التى أكسبت الفلاحين حقوقا جديدة متوالية ، وكان فى مقدمتهم الأعيان . لذا تشكلت تبعا لذلك قوى اجتماعية ساهمت فى تحديد أولويات تخدم مصالحها بداية من حقوق الملكية الفردية الكاملة على الأرض[11] . وقد ساهم ذلك فى ظهور نمط الإنتاج الرأسمالى خلال فترة الاستعمار وظهور ملاك الأرض الغائبين [12] .

وقد استتبع هذا التطور التاريخى للملكية الفردية للأرض إعلاء قيمة الأرض الزراعية لدى الريفيين وغيرهم ، مما ساعد على تدعيم نمط الإنتاج الرأسمالى بأخلاقيات تقليدية إلى حد ما . وبمقتضى تلك التحولات برزت الأرض الزراعية كسلعة تخضع لكافة ما تخضع له السلع المختلفة من قوانين وعلاقات رسمت حدودها الحقوق القانونية الكاملة للملكية الخاصة وحقوق التصرف بالبيع والشراء والتوريث والرهن والإيجار وغير ذلك من الحقوق المترتبة على الملكية القانونية [13] . وقد ساعد هذا النمط الإنتاجى على إحداث تطورات هامة فى الإنتاج الزراعى للمجتمع المصرى ، رغم بعض المظاهر السلبية التى كان يعانى منها صغار الملاك وأهمها السخرة والضرائب كما سبقت الإشارة إليها .

واستمر هذا الوضع الخاص بملكية الفلاحين للأراضى الزراعية دون تغير واضح حتى ثورة يوليو ١٩٥٢ إلى نهاية الثمانينيات . فقد شهدت هذه المرحلة جملة تغيرات أثرت بشكل ما على تدهور واضح فيما يتعلق بالملكية الزراعية ، وبالتالى على نمط علاقة الإنسان بالأرض ، من خلال مثالب الزراعة المصرية وظهور العديد من المشكلات ، سواء المرتبطة بمرحلة التحول الاشتراكى من خلال قوانين يوليو ١٩٦١ أهمها صدور قوانين الإصلاح الزراعى وما يتضمنه من تحديد حد أعلى للملكية الزراعية . وبمقتضى ذلك بدأت ملامح إعادة توزيع الثروة الزراعية بين من يملكون مساحات كبيرة من الأراضى الزراعية ومن لا يملكون ، وترتب على ذلك نقل ملكية مليون فدان كانت فى حيازة كبار الملاك إلى حيازة

طبقة واسعة من صغار الملاك كان معظمهم من الأجراء أو المستأجرين . فضلا عن ذلك تأثير الحروب المتكررة والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى ساعدت على تزايد مشكلات هذه المرحلة . فقد أوضحت النتائج الإحصائية للمسح الشامل لهذه الفترة تناقضا واضحا فى قيمة الإنتاج الزراعى [١٤] ، وهذا يرجع فى الغالب إلى العديد من العوامل الهامة التى أثرت فى هذه المرحلة الزمانية منها :

- إنشاء السد العالى وما صاحبه من تغيرات كثيرة فى طبيعة التربة الزراعية ونظام الرى إلى جانب غياب الطمى .
- تعرض التركيب المحصولى إلى درجة عالية من التكثيف الزراعى ، وهذا يؤثر بالضرورة على استغلال الموارد الأرضية المائية وتنخفض تبعا له خصوبة الأرض الزراعية .
- تغير البنية الاجتماعية للمجتمع الريفى نتيجة التزايد السكانى من ناحية والتغير الاجتماعى الثقافى الذى تعرضت له القرية المصرية من ناحية أخرى . وكان من أبرز نواحى هذا التغير زيادة الطاقة الاستهلاكية للمجتمع الريفى ، مما ساهم فى وجود اختلال التوازن بين الإنتاج والإستهلاك ونشوء فجوة غذائية خاصة منذ بداية السبعينيات .
- الهجرة الريفية الحضرية بجانب الهجرة إلى الدول النفطية .[١٥] ثم ظهور نمط الهجرة العكسية من الحضر إلى الريف ، وخاصة فى القرى المجاورة للمدن الكبرى ، نظرا لتفاقم أزمة الإسكان .
- نقص العمالة الزراعية نتيجة طبيعية لتفتيت الملكية ، وبيع قطع الأراضى الصغيرة ، والسفر للخارج خاصة والعراق والسعودية .

تترتب على تلك العوامل السابق ذكرها العديد من المشكلات أهمها : زيادة تكلفة الإنتاج الزراعى وعدم توافر مستلزمات الإنتاج ومشكلة الرى والصرف ، وانخفاض خصوبة التربة . هذا إلى جانب عدم الاهتمام بالأرض والتعدى من خلال التوسع فى عمليات التجريف والتبوير وتقسيم الأراضى من أجل البناء والتشييد ، سواء مساكن أو مصانع أو ورش على الأراضى الزراعية . وتنتشر هذه الظاهرة فى القرى التى تجاور المدن على وجه الخصوص ، على الرغم من

أن معظمها يتميز بإرتفاع خصوبته وقيمته الاستغلالية ، ومساحة كبيرة منه تزرع بمحاصيل غير تقليدية مثل الخضروات والفاكهة .[١٦] ومن مظاهر التعدى على الأراضى الزراعية التجريف – نتيجة نقص طمى النيل بعد إقامة السد العالى – لمواجهة متطلبات مصانع الطوب الأحمر القائمة . هذا إلى جانب التبوير ، وهو ظاهرة تسبق عملية تقسيم الأراضى بغرض التشييد والبناء لكافة الأغراض سواء السكن أو الإنتاج الزراعى أو غير الزراعى .

وقد أوضحت الإحصاءات الرسمية أن هناك توسعا هائلا فى التعدى على الأراضى الزراعية بحيث فقدت مصر ما يقرب من ٨٠٠ ألف فدان فى هذه المرحلة نتيجة هذا التوسع ، الأمر الذى ترتب عليه استهلاك المساحات التى تم استصلاحها على رغم ما تستنفده من إمكانيات مادية من أجل زراعتها .

ولمواجهة تزايد هذه الظاهرة ، بدأ اهتمام المشرع القانونى بوضع نصوص تجرم التعدى منذ نهاية السبعينيات حتى منتصف الثمانينيات . فقد شهدت هذه الفترة عددا لا بأس به من قوانين وما يلحق بها من مواد تنظم وتحد من تلك الظاهرة ، ورغم ذلك لم تبد رد فعل إيجابى ، حيث كشف الواقع المعاش إخفاقها فى هذه الظاهرة نتيجة تزايد مستمر لأشكال التعديات باستثناء التجريف الذى توقف بالفعل إلى حد ما نتيجة اهتمام المسئولين بالتطبيق الفعلى للقانون فى منتصف الثمانينيات .

مما سبق يتضح أن علاقة الإنسان بالأرض قد شهدت تغيرات عبر مراحل زمنية مختلفة تمخضت عن كم من التناقضات انعكست بالسلب على نمط علاقة الإنسان بالأرض ، بحيث وصلت مثالبها إلى حد التعدى بإقامة مشروعات إنتاجية غير زراعية على حساب الإنتاج الزراعى ، وقد دعم ذلك العديد من المتغيرات الاجتماعية والثقافية متمثلة فى انهيار قيمة الأرض والتمسك بها وضعف قيمة العمل الزراعى إلى جانب مشاركة ومساندة الصفوة داخل القرى فى تزايد التعديات ، وهذا ما سنوضحه فى الفقرة القادمة .

ثانيا : اختلال القيم المرتبطة بالأرض الزراعية

يرى بعض العلماء – وخاصة ردفيلد – أن الشكل التقليدى للحياة الريفية يبدو من خلال الإنسان والأرض والحيوان كوحدة واحدة ، لذا تبدو العلاقات الإيكولوجية

واضحة قوية ، [17] تعكس بالضرورة توازن الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، وتحدد تبعا لذلك القيم ونماذج السلوك والنظرة إلى الحياة . وبذا أصبحت الأرض مصدرا للحياة ومكانا للعمل المقدس . والتراث الشعبى حافل بالعديد من الأمثال والحكايات الشعبية التى تعكس قدسية الأرض وجلال العمل الزراعى . ومما هو جدير بالملاحظة أن الثأر فى بعض الأحيان يتجه إلى الأرض والحيوان نظرا لإعلاء قيمتهما لدى الريفيين [18] . حيث تعتبر الأرض وسيلة الإنتاج الأساسية ، ومحور العديد من الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية ، لذا فهى المثل الأعلى للملكية .

وبمرور الزمن واستمرار النمو السكانى وتزايد – تبعا له – حجم العائلة وما ترتب عليه من انفصال إلى حد ما للأسر عن العائلة واستقلالها اقتصاديا واجتماعيا . فتزايد السكان هنا مرتبط إلى حد كبير بتفكك وحدة البدنة ووحدة الأرض أيضا . فالأرض تخضع للتقسيم باستمرار ، وبالتالى تقل مساحتها فى الوقت الذى كانت زيادة حجم العائلة هو النموذج المفضل ، وهذا أدى إلى تفتيت الملكية الزراعية . وقد ساعد ذلك على وجود خلل فى توزيع الملكية نتيجة زيادة نسبة الحيازات القزمية التى تصل إلى ما يقرب من ثلثى الأراضى الزراعية ، ومع ذلك فهناك عدد من الملكيات الكبيرة نسبيا فى يد فئة محدودة من سكان القرى ، فحوالى ٥٪ من الحائزين تسيطر على ما يقرب من ثلث الأراضى الزراعية . وقد أدى ذلك إلى زيادة الريع العقارى للأراضى الزراعية مقارنا بدخول المستأجرين ، سواء بالإيجار الرسمى أو غير الرسمى وفقا لقانون العرض والطلب من خلال الإيجار بالمزارعة .[20] وهذا النظام دعم بدوره التكثيف الزراعى الذى يكون فى الغالب على حساب الأرض الزراعية ، حيث يتم إجهاد الأرض من جراء هذا التكثيف وما يتبعه من هدر إمكانياتها ، ونقص كمية المياه البحارى – على حد تعبير أهل القرى – وساعد ذلك على انخفاض خصوبة الأرض الزراعية وانخفاض المستوى الاقتصادى نتيجة تفتيت الأرض وعدم كفاية الإنتاج للحاجات الأساسية . وقد وصل الأمر إلى أن البعض أصبح بدون ملكية مما أتاح فرصة ظهور أنماط أخرى من العمالة إلى جوار العمل الزراعى ، حيث أصبحت الأرض عامل إنتاج بين عوامل أخرى ، لذا فقد فقدت قيمتها الروحية لاكتسابها البعد الاقتصادى والتوجه نحو السوق [22] .

ومن الطبيعى أن تؤثر تلك التغيرات التى لحقت بالأرض الزراعية على

منظومة القيم المرتبطة بالأرض ، وخاصة قيمة التمسك بها وقيمة العمل الزراعى . فقد أوضح البحث الميدانى أن الأرض لاتزال لدى البعض المثل الأعلى للملكية ، وترتبط بالمركز الاجتماعى والاقتصادى ويجسد ذلك قول الإخبارى :

"الكبار عزيزة عليهم الأرض .. هى كيانهم .. أما أولادهم
الأمر بيختلف .. اللى بيشتغل منهم برة (عمل غير زراعى)
يفرط فيها بسهولة . أما الفلاح منهم بتبقى عزيزة عليه برضه" .

يعكس مضمون هذا القول أن قيمة الأرض والتمسك بها تختلف بحسب البعد الجيلى والمهنى معا ، أى فهى ترتفع لدى الآباء عن الأبناء ، وفى مستوى الأبناء تزداد لدى العاملين بالفلاحة بالمقارنة بغيرهم . أما بالنسبة لقيمة العمل الزراعى ، فقد أوضح البحث أنها بشكل عام فى انخفاض واضح نظرا لإعلاء قيمة الربح السريع فى وقت محدود ، ويعكس ذلك قول أحد الإخباريين :

"الفلاح يتعب نفسه طول السنة واللى يجيبه مايساويش مكسب
عربية سوزوكى (نصف نقل تعمل فى نقل البضائع) فى شهر" .

يعكس هذا القول اتجاه أهالى الريف نحو الاستجابة لزيادة الدخل بتقليل المجهود والوقت . وهذا من شأنه أن يقلل من قيمة العمل الزراعى الذى يتطلب وقتا وجهدا معا .

فضلا عما تقدم ، يترتب على اختلال قيمة التمسك بالأرض وانخفاض قيمة العمل الزراعى إعلاء قيم التعليم ، وتوجه أهل القرى إلى التصرف فى الأراضى الزراعية من أجل الوفاء بمتطلبات تعليم الأبناء . وهذا الاتجاه يحدد نظرة الفلاحين للتعليم من خلال زاوية اقتصادية ، فهو نوع من الاستثمار . لذا بدا التصرف فى الملكية بالبيع أو الرهن . [٢٢] وقد أوضحت الدراسة الميدانية فى قرى البحث ، أن الاتجاه نحو التعليم بشكل متزايد أتاح فرصة خلق بيئة جديدة تتمتع بقيم متناقضة ، فهى تارة تتجه نحو الترشيد وخاصة فيما يتعلق بالعملية الإنتاجية ، مما أدى إلى ظهور نمط الإنتاج الذى يقوم على المعاملات التجارية بحثا عن الكفاية الاقتصادية كرد فعل لانخفاض الإنتاج الزراعى . لذا بدأ الاهتمام بالسوق ومتطلباته الذى تتحدد تبعا له أنماط العمالة والأنشطة الإنتاجية ، وهى فى الغالب غير زراعية ، وبذلك زاد الاتجاه نحو التخصص الذى يرتبط فى الغالب بالتعليم والخبرة . فضلا عن ذلك يساعد التعليم على ظهور قيم استهلاكية

ترتبط بتطلعات المتعلمين مما يؤدى إلى تعدد وتنوع بنود الإنفاق ، سواء على التعليم أو المواصلات والملابس وتغيير أثاث المنزل ، هذا إلى جانب تنوع المواد الغذائية التى تستهلكها الأسرة .

وفى ظل المتغيرات السابقة التى تعكس اختلال قيمة الأرض والتمسك بها وضعف قيمة العمل الزراعى ، أصبحت الأرض الزراعية سلعة ، ولكن بمفهوم جديد نتيجة ظهور استخدامات بديلة غير زراعية أكثر جدوى من الناحية المادية لدى الريفيين ، لذا كشفت الدراسة الميدانية أن هناك تعديا صارخا على الأراضى الزراعية يسترعى الانتباه . وقد قامت الباحثة باستطلاع رأى بعض أهالى قرى البحث حول أسباب التعدى على الأرض الزراعية وسبل الحد منها .

- "البيوت ضاقت على اللى فيها نجيب مطرح منين والولد لما يتجوز .. لازم نبنى على رأس الغيط مفيش غير كده .. أمال نقعد على بعضينا" .
- "الميه البحارى مبتوصلش وقليلة ... والميه المعين فيها نسبة ملوحة عالية تتعب الأرض عشان كده .. أحسن حال نبيعها يبقى الواحد كسبان ونشوف شغلانة تانية .. الشغل كتير نجيب حتة سوزوكى تشتغل فى أى حاجة" .
- "لو الواحد منا اضطر وباع مرة بالنمرة (بالمتر وليس بالفدان) منها بيطمع .. وينزل يبيع فى الباقى ... لأنه كده هو الكسبان ويشوف شغلانة أنضف من الفلاحة" .

يعكس مضمون تلك الأقوال العديد من الأسباب القوية لدى بعض أهالى القرى التى تبيح لهم التعدى ، فهم لايعتبرون ذلك جريمة ، بل بديلا نحو تحسين الأوضاع المعيشية ، سواء المادية أو السكنية ، حيث لا يملكون بديل التعدى لنشأة نمط إنتاج جديد يكفل لهم حياة أفضل ، دون إدراك فعلى لمخاطر تلك الظاهرة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية .

ومن الأسباب الهامة المطروحة أيضا تزايد النمو السكانى مما يترتب عنه من ضيق فى الحيز المكانى للمسكن . هذا فضلا عن انخفاض خصوبة الأرض نتيجة مشاكل الرى . علاوة على ذلك الاتجاه نحو زيادة الدخل بتقليل المجهود والوقت .

وقد جاءت هذه الأسباب بمثابة حجج تدعم الاتجاه المتزايد نحو التعدى على الأراضى الزراعية . وقد لاحظت الباحثة عدم إدراك فعلى من جانب الأهالى لمدى

خطورة التعدى ، واعتبارها جريمة اقتصادية يعاقب عليها القانون ، فهم يعتقدون أن هذه الأرض ملك لهم ، وبمقتضى ذلك يملكون حرية التصرف فيها ، وبالتالى إباحة سبل التحايل على القانون فى ظل غياب تام للوعى بخطورة انخفاض الإنتاج الزراعى ، ومدى تأثيره على الاقتصاد القومى . هذا إلى جانب الإحساس بضعف قوة القانون الرسمى من وجهة نظرهم .

ومما سبق يتضح أن اختلال القيم التقليدية المرتبطة بالأرض ساهم فى تزايد معدل التعدى على الأرض الزراعية . هذا فضلا عن دور الصفوة داخل القرى فى تدعيم تلك الظاهرة ، وهذا ما سنتعرض له فى الفقرة القادمة .

ثالثا : تدعيم جماعة الصفوة لظاهرة التعدى

أوضح البحث الميدانى أن جماعة الصفوة داخل القرى تتمتع بقوة مهيمنة على متخذ القرار إلى حد ما ، لذا فهى ذات دور هام فى تدعيم مسيرة التعدى على الأراضى الزراعية ، رغم خطورة تلك الظاهرة على المستوى المجتمعى والاقتصادى .

وتتحدد طبيعة جماعة الصفوة فى المجتمع الريفى المصرى بأنها ذات علاقة بالبناء الطبقى ، وتشكل تبعا لذلك بناء القوة داخل القرية من خلال امتلاك الأراضى الزراعية ، أو اعتلاء مناصب هامة فى داخل القرية أو خارجها . مما يزيد من قوتها تدعيم الجماعة القرابية لها ، وما تقوم به جماعة الصفوة من أعمال تطوعية . ففى الغالب تسيطر تلك الفئة على النطاق السياسى فى القرية وعلى مناصب السلطة السياسية . وقد تأثرت تلك الفئة على المدى القريب بفترة السبعينيات ، حيث شهدت تغيرا حاسما فى التوجه الأيديولوچى للصفوة ، حيث شجعت العلاقات الاقتصادية الليبرالية ، وفتح الباب أمام القطاع الخاص[٢٣] ، ونشطت تبعا لذلك علاقات السوق ، وتعددت أنماط الإنتاج غير الزراعية داخل القرى . وكان من ملامح تلك المرحلة تعميق الاستغلال الرأسمالى للأرض وتطوير أساليب الإنتاج ، وارتفاع أسعار الأرض والاهتمام بالمحاصيل التجارية غير التقليدية .

قد كشفت الشواهد الإمبريقية أن جماعة الصفوة داخل قرى البحث حملت لواء ذلك التوجه الأيديولوچى ، الذى يدعم نمط الإنتاج الذى يقوم على المعاملات

التجارية . وأكثر من ذلك قام عدد كبير منها بالسبق فى ريادته لتلك المشروعات الإنتاجية غير الزراعية على الأراضى الزراعية ، مما أستدعى قيام جماعة الصفوة بدور تيسير الأمور أمام هذا النشاط ، سواء لها أو لأهالى القرية ، من خلال ما تمتلكه من قوة تأثير على متخذى القرار على المستوى السياسى والمجتمعى . وقد أكد ذلك العديد من أهالى القرى حيث قال أحد الإخباريين :

- "فلان (.....) نروح نشتكى ليه إن المشرف (الزراعى) عمل لنا محضر ... ما يتأخرش احنا ولاد بلده يلغيها فى القسم (الشرطة)"ويقول أخر :
- "فى هوجة الانتخابات ... مرشح بلدنا يخدمنا ويلغى كل المحاضر المركونة فى الشرطة .. ويخلى الصفحة بيضة" .

يعكس مضمون تلك الأقوال دور رجال الصفوة من أهالى القرى فى تشجيع وتدعيم عمليات التعدى على الأراضى الزراعية . وذلك من خلال ما تملكه تلك الجماعة من قوة تأثير على الأجهزة الحكومية التى تقوم بدور مضاد لتلك الظاهرة .

مما سبق يتضح أن للصفوة دورا بارزا فى تدعيم ظاهرة التعدى ، مما أدى إلى زيادة وتعدد أنماطها كما ونوعا ، وما يرتبط بذلك من أشكال متعددة للتحايل على القانون لتدعيم هذا التعدى الهائل ، وهذا ما سنتعرض له فى الفقرة القادمة .

رابعا : مدى انتشار ظاهرة التعدى

من العرض السابق يتضح أن التعدى على الأراضى إحدى الصور السلبية فى استخدام الأرض الزراعية فى أنشطة غير زراعية على مستوى المجتمع المصرى بصفة عامة ، على أساس أن نسبة الأراضى غير المستغلة تتجاوز ٩٦٪ من إجمالى مساحة الأرض المصرية ، معظمها صحراء يمكن أن توجه إلى استخدامات غير زراعية من إسكان وصناعة وتعدين وخلافه ، وذلك فى إطار استراتيجية تحقق التوازن بين الاستخدامات المختلفة للمسطح الجغرافى المصرى [٢٤] . ومع ذلك يلاحظ التزايد المستمر لظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية بشكل سافر ، مما اقتضى التدخل التشريعى للقضاء على هذه الظاهرة منذ نهاية السبعينيات . ورغم كم المواد القانونية التى تحد من هذه التعديات ، إلا أنه تم استثناء – بموجب قاعدة قانونية – بعض الأراضى من هذا الحظر ، الأمر

الذى أتاح الثغرات للبناء على الأراضى الزراعية ، وبصفة خاصة الأراضى التى تستقطع تحت قناع الاستخدامات الزراعية والتى توصف بأنها ذات نفع عام .[٢٥] وقد أباح ذلك لأفراد المجتمع التعديات بموجب قانون ينفذ من خلال ثغراته المتعددة إلى ضياع الأراضى الزراعية بشكل مطرد سنويا ، وأصبحت مشكلة ، حيث يقدر الفاقد من الأراضى الزراعية بنحو ٢٥ ألف فدان سنويا على أقل تقدير بفعل التوسع العمرانى من إسكان وصناعة وطرق ، وهذا على حساب أجود الأراضى الزراعية المصرية [٢٦] .

وقد أوضح البحث الميدانى أن تزايد التعدى على الأراضى الزراعية تتعدد تبعا له أنماطه بداية من تجريف التربة وتبوير الأرض وتقسيم الأراضى والتشييد والبناء ، سواء للإسكان أو مشروعات إنتاجية صناعية من خلال مصانع وورش متعددة أنماط الإنتاج . وكان من نتاج ذلك انخفاض مساحة الأرض المزروعة بحيث تكاد تتلاشى فى نطاق القرى الملاصقة للقاهرة الكبرى ، مثال قرية وراق الحضر وبشتيل ، وتقل ظاهرة التعدى كلما تدرجنا فى البعد عن الحضر ، وعدم توافر شبكة طرق تربطها بغيرها ، وخاصة المناطق الحضرية مثال على ذلك قريتى الكوم الأحمر ثم شنبارى من قرى الدراسة .

وعلى مستوى المجتمع المصرى ، فقد أوضحت الإحصاءات الرسمية انخفاضا ملحوظا فى نصيب الفرد من الأراضى الزراعية كنتاج طبيعى لانتشار ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية . فقد كان نصيب الفرد فى عام ١٩٦٠ ٢٣ر من الفدان أصبح فى عام ١٩٨٨ ١١ر من الفدان [٢٧] .

أما على مستوى الواقع الفعلى المعاش من خلال ملاحظة الباحثة لقرى الدراسة ، فقد تجسدت بالفعل فداحة تلك الظاهرة بالعين المجردة وخاصة فى القرى القريبة من المدن الكبرى . وقد كشف البحث الميدانى أن الإحصاءات الرسمية مضللة بعض الشيء نتيجة عدم مراعاة الدقة ، وتضليل جامعى البيانات نظرا لصعوبة الوصول إلى الحقيقة من الأفراد ، وذلك نتيجة ارتباط التعدى بقاعدة قانونية تجرمه وتستوجب عقوبة ، لذا تطمس معالم ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية فى الإحصاءات الرسمية إلى حد ما ، والدليل على ذلك أنه قد لاحظت الباحثة من خلال الزيارات الميدانية فى قرى الدراسة وجود كم هائل من المبانى السكنية مقامة على الأراضى الزراعية بدون ترخيص ، وخارج كردون المبانى ،

ومع ذلك مازالت تلك الأرض مسجلة فى سجلات الجمعيات الزراعية على أنها أرض زراعية يدفع الملاك عنها ضريبة عقارية* .

بناء على ما تقدم ، أوضح البحث أنه ليس من الصواب الاعتماد فقط على الإحصاءات الرسمية بوجه عام وسجلات الجمعيات الزراعية على وجه الخصوص ، بل يقتضى الأمر ضرورة النزول إلى الواقع الفعلى المعاش لتلك الظاهرة ومحاولة استطلاع حجمها وأنماطها المتعددة ، وما تفرزه من ميكانيزمات مواجهتها من خلال أشكال التحايل على القانون . وهذا ما سنتعرض له فى الفقرة القادمة .

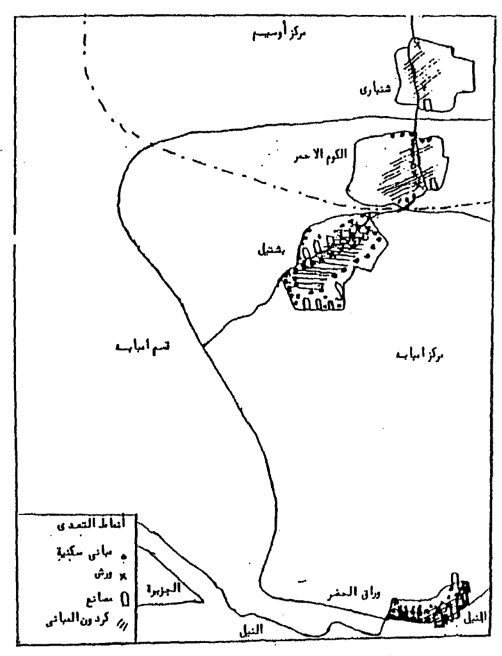
خامسا : أنماط التعدى وأشكال التحايل

أوضحت الشواهد الإمبيريقية لقرى الدراسة ، أن هناك أنماطا متعددة للتعدى على الأرض الزراعية تختلف من حيث الكم والنوع تبعا للعديد من التغيرات أهمها :

- القرب أو البعد عن المناطق الحضرية ، ووجود القرية على شبكة طرق مواصلات سهلة تربطها بالمناطق المجاورة سواء الريفية أو الحضرية ، وسهولة النفاذ إلى مناطق وسط البلد .
- مدى قوة ونفوذ جماعة الصفوة داخل القرى من خلال المبادرة فى إقامة تلك المشروعات التى تتطلب تعديا على الأراضى الزراعية ، أو التأثير على متخذى القرار ؛ لتفادى القواعد القانونية المرتبطة بالتعديات .
- مدى وعى أهالى القرى بطرق التحايل على القانون ، ومدى إدراكهم لضعف القاعدة القانونية ، وثغراتها المرتبطة بالتعدى على الأراضى الزراعية .
- قوة اتباع التقليد والمحاكاة فى هذا الموضوع ، فالأمر يتحدد تبعا أن يبدأ أحد الأهالى بالتعدى ثم يتبعه آخرون .

ونتاج ذلك تزداد التعديات كما ونوعا ، ويمكن ملاحظتها من خلال توزيعات على خريطة قرى الدراسة كالآتى :

* هذه البيانات من خلال دراسة السجلات الخاصة بالحيازة فى الجمعيات الزراعية ومقابلة مسئولى تلك الجمعيات والمشرفين الزراعيين .



الخريطة توضح توزيعات أنماط التعدى فى قرى الدراسة

فقريتا بشتيل ووراق الحضر قريبتان من الحضر وتربطهما طرق مواصلات سهلة ، لذا تتعدد أنماط التعدى من حيث الكم والنوع ، فمن حيث الكم يلاحظ أن ظاهرة التعدى على الأراضى الزراعية صارخة بحيث تلاشت معها الأراضى المزروعة بالفعل وأصبحت حيازات ضئيلة . كما تتعدد نوعية التعديات نتاجا لتنوع الأنشطة الإنتاجية من مشروعات إسكان وتصنيع وحرف يدوية من خلال ورش متعددة المهن .

أما قريتا الكوم الأحمر وشنبارى ، فهما تقعان على خط واحد ، تبدأ من حيث القرب من الحضر إلى حد ما قرية الكوم الأحمر ، ثم يليها شنبارى . لذا تزداد فى الأولى الورش المتعددة مع ظهور بوادر تعديات مبانى إسكان . أما شنبارى فلم تسجل الباحثة من خلال الملاحظة والدراسة من واقع السجلات سوى بناء مصنع مقام بالإحلال مكان مزرعة دواجن ومرخص . ولم توجد حالة واحدة من التعدى من أجل البناء ، وهذا نظرا لطبيعة القرية ، حيث تبدو قرية تقليدية بعيدة عن الحضر . والنشاط الزراعى هو الغالب ، حيث يشتغل حوالى ثلثى السكان بالزراعة كنشاط رئيسى إلى جانب أعمال أخرى . كما يلاحظ اتساع كردون المبانى ، وقد يرجع ذلك فى الغالب إلى تأثير أصحاب النفوذ فى القرية على المحليات من أجل توسيع الحيز المكانى للكتلة السكنية كمحاولة للتحايل وتفادى التعديات .

مما سبق يتضح تعدد أنماط التعدى على الأراضى الزراعية كما ونوعا ، مما يتطلب أشكالا من التحايل على القانون . فقد أوضحت الدراسة الميدانية العديد من أشكال التحايل ، وهى تبدو متدرجة كالآتى :

- البناء بدون ترخيص .
- الوساطة ودفع رشاوى لإلغاء المحاضر .
- سريان القضايا مع إثبات أن المبانى مجرد إحلال وتجديد ، وليس بناء جديدا .
- وإذا صدر الحكم بالتجريم يستأنف وتستمر ، وفى الغالب تنتهى بدفع غرامة بسيطة تدفع بالتقسيط .

وهذه الإجراءات تعكس مدى مرونة التحايل على القانون ، بحيث أصبح معروفا لدى الأهالى بشكل جيد بغض النظر عن الوعى بالقاعدة القانونية الفعلية . ونتيجة لسهولة إجراءات التحايل ازدادت قاعدة التعديات ، وهذا ما سيتضح من

خلال التناول الجزئى لكل نوع من أنواع التعدى والقاعدة القانونية المرتبطة به ، وأشكال التحايل التى تمارس بالفعل فى الواقع . والفقرة التالية توضح ذلك .

١ - تجريف التربة

يعرف التجريف بأنه إزالة الطينة السطحية للتربة ، وبيع الأتربة إلى أصحاب مصانع الطوب لاستخدامها فى إنتاج الطوب الأحمر . وهذا من شأنه أن يؤدى إلى تدهور خصوبة التربة من ناحية مع انخفاض منسوب التربة وارتفاع مستوى المياه الجوفية [٢٨] .

وقد أوضح البحث أن التجريف انتشر مع بداية نقص طمى النيل بعد إنشاء السد العالى ، مما اضطر أصحاب مصانع الطوب إلى تشجيع عمليات التجريف بأجور مرتفعة تصل أحيانا إلى ألف جنيه للقيراط بعيدا عن عناء الزراعة طوال العام .

وقد أوضح البحث الميدانى ، أن قرية وراق الحضر يكثر بها مصانع الطوب ، لذا كانت تعتمد على تشجيع التجريف للأرض فى القرى المحيطة بها ، نظرا لسهولة النقل وخاصة قرية القيراطيين وقرية طناش ووراق العرب . ونقل الأتربة يتم من خلال مراكب فى النيل ، حيث تقع تلك القرى على شاطئ النيل ويربطها طريق واحد هو طريق المناشى/القناطر الخيرية .

ومما هو جدير بالملاحظة أن ظاهرة التجريف انتشرت بشكل سريع بين قرى الجمهورية ، وأصبحت مشكلة تهدد التربة وتسترعى الانتباه . وقد حاولت الحكومة مواجهة هذه المشكلة عن طريق التشريع فأصدرت عدة تعديلات فى قانون الزراعة لمواجهة تلك المشكلة ، وجاء بذلك نص القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ فى مادته ١٥٠ "يحظر تجريف الأرض الزراعية أو نقل الأتربة لاستعمالها فى غير أغراض الزراعة" ، ويعتبر القانون تجريفا فى تطبيق أحكام هذا القانون إزالة أى جزء من الطبقة السطحية للأرض الزراعية ، كما نصت نفس المادة على الآتى : "ويجوز تجريف الأرض الزراعية ونقل الأتربة منها لأغراض تحسينها زراعيا أو المحافظة على خصوبتها ، ويحدد ذلك وزير الزراعة بقرار منه بما يتفق والعرف الزراعى" . وقد جاءت المادة ١٥٠ من نفس القانون لتحدد العقوبة لتلك المخالفة وهى الحبس وغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد على ٥٠ ألف

جنيه عن كل فدان أو جزء منه [٢٩] .

والتطبيق العملى لهذا القانون أثبت عدم فعاليته على النحو المستهدف منه نظرا لوجود ثغرة ينفذ منها المستفيدون من وراء التجريف ، وخاصة فى الفقرة الملحقة بالقانون التى تبيح التجريف لأغراض تحسين التربة دون تحديدها بدقة لعدم التلاعب مما يعرقل تطبيق القانون . لذلك حاولت الهيئة التشريعية إغلاق السبيل أمام التجريف بنص المادة ١٥٣ من نفس القانون السابق التى تنص على "حظر إقامة مصانع قمائن الطوب فى الأراضى الزراعية" . هذا إلى جانب منع أصحاب ومستغلى مصانع قمائن الطوب القائمة فى الاستمرار فى تشغيلها بالمخالفة الصادرة فى المادة ١٥٠ . وبمقتضى هذا النص بدأ الاهتمام بشكل جدى من جانب المسئولين بإعطاء مهلة لأصحاب هذه المنشآت انتهت فى ١١ أغسطس ١٩٨٥ . وبذلك تم بالفعل القضاء على ظاهرة التجريف ، وهى إحدى صور سوء استخدام الأرض الزراعية ، هذا إلى جانب تشجيع الدولة لصناعة الطوب الرملى والطفلى . وقد أوضحت الدراسة استجابة أصحاب مصانع الطوب فى قرية وراق الحضر لتلك المتغيرات بعد مراحل صراع فى تهريب الأتربة وغير ذلك . وبدأت هذه المصانع تغير نمط الإنتاج من صناعة الطوب الأحمر إلى الطوب الطفلى أو الأسمنتى ، ومع ذلك فهناك مازالت التعديات على الأرض بالتجريف ، ولكن فى نطاق محدود لخدمة بعض مصانع الطوب الطفلى التى تقوم باستخدام الأتربة فى الخليط ، وعلى حسب تعبيرهم "علشان الطوبة يبقى لونها أحمر" . وبذلك مازال التجريف قائما ولكن بصورة أقل عن ذى قبل ، وتؤكد ذلك إحصاءات الأمن العام * ففى عام ١٩٨٥ كان حوالى ٩٥٨ فدانا تم تجريفها بمقتضى ٢٢٣٣ قضية تجريف انخفضت مع تزايد معدل التجريف مرة أخرى من خلال إحصاءات عام ١٩٩١ ، حيث بلغ عدد الأفدنة المجرفة ٣٩ فدانا فى ٢٠٢ قضية [٣٠] .

٢- تبوير الأرض الزراعية

يتم تبوير الأرض الزراعية عن طريق ترك الأرض لمدد طويلة بدون زراعة ، وهى

* مما هو جدير بالذكر أن إحصاءات الأمن العام قبل عام ١٩٨٥ لم تتضمن بنود التعدى على الأراضى الزراعية ، وهذا يعكس مدى حداثة تلك الجريمة الاقتصادية التى تؤثر بالضرورة على الدخل القومى .

أحد الأسباب الرئيسية وراء تدهور التربة الزراعية ، حيث يؤدى ذلك إلى تهيئة الفرصة لارتفاع الأملاح فى الطبقة السطحية . والهدف من وراء التبوير فى الغالب خروجها من نطاق الاستخدام الزراعى تمهيدا للبناء عليها (٣١) . فقد أوضح البحث تفشى ظاهرة تقسيم الأراضى بعد تبويرها وبيعها بالمتر من قبل سماسرة الأراضى ، دون اهتمام بما يترتب على ذلك من فقدان جزء كبير من أجود أنواع التربة .

انتشرت ظاهرة تبوير الأراضى الزراعية على مستوى جمهورية مصر العربية وخاصة فى فترة الثمانينيات ، وفى عام ١٩٨٥ سجلت إحصاءات الأمن العام ١٩٫٤٤٢ فدانا تم تبويرها بموجب ٢٩٣٤ قضية ، انخفضت إلى حد ما فى عام ١٩٨٦ إلى ١٢٧٠ فدانا بمقتضى ١٦١٨ قضية ، ومن هذا التاريخ انحسر تبوير الأراضى الزراعية بشكل يلفت النظر . وفى عام ١٩٩١ سجلت الإحصاءات ٦١ فدانا تم تبويرها بموجب ٤٨٩ قضية (٣٢) . وربما يرجع ذلك إلى انتهاء مطاف معظم محاضر التبوير فى أقسام الشرطة نتيجة تدخل أصحاب النفوذ ، وبذلك لا تنتقل إلى النيابة العامة .

وقد أوضح البحث الميدانى ، أن هناك انتشارا واسعا لظاهرة تبوير الأراضى الزراعية ، وخاصة فى قرى بشتيل ووراق الحضر ، بحيث تلاشت فى إحداها الأراضى الزراعية وانكمشت ، بحيث لم تعد سوى شريط ضيق كما فى قرية وراق الحضر التى أصبحت قرية بموجب التقسيم الإدارى فقط ، ذلك نتيجة تزايد تبوير الأراضى لأغراض البناء لكى تستوعب الهجرة العكسية الناجمة عن تضخم أزمة الإسكان فى القاهرة الكبرى ، بحيث أصبحت وراق الحضر وبشتيل مناطق جذب للسكن للباحثين عن مسكن .

وقد حاولت الحكومة التصدى لمشكلة تبوير الأرض الزراعية عن طريق إدخال تعديلات قانونية للحد من الخسائر الناجمة عنها ، ففى قانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ مادة ١٥١ تنص على أنه "يحظر على المالك أو الحائز ترك الأرض بدون زراعة لمدة سنتين من تاريخ آخر زراعة رغم توافر مقومات صلاحيتها للزراعة ومستلزمات إنتاجها ، كما ينص أيضا على حظر ارتكاب أى فعل أو الامتناع عن أى عمل من شأنه تبوير الأرض الزراعية أو المساس بخصوبتها" . كما تحددت العقوبة بالحبس والغرامة التى لاتقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تزيد على

١٠٠٠ جنيه عن كل فدان . وفى جميع الأحوال لايجوز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة الغرامة [٢٣] .

وبقراءة البنود التى يحتويها هذا القانون يلاحظ أنه يمهل المخالف مدة سنتين وهى فترة طويلة تؤثر بالضرورة على الأرض مما يصعب استغلالها فى الإنتاج الزراعى بعد ذلك . وهذا فضلا على أن القانون يوضح كافة محددات المخالفة وبالتالى العقوبة ، ومع ذلك يبيح وقف تنفيذ العقوبة باستثناء الغرامة ، وهنا تيسير للمخالفين . حيث يكشف الواقع الفعلى لممارسة القانون عن أن أغلب القضايا تنتهى بغرامة بسيطة ويتم تحصيلها بالتقسيط من المخالفين ، ويعكس ذلك قول أحد الإخباريين :

"فى أى الأحوال يحكم القاضى بغرامة بسيطة .. والمحامى بيقسطها"

وكان ذلك سببا فى تفاقم المشكلة واستمرارها ، مما أدى إلى ظهور تعديلات قانونية للحد من تزايد معدل التبوير وذلك بموجب القانون ٢ لسنة ١٩٨٥ حيث تنص المادة ١٥١ على أنه "يحظر على المالك أو نائبه أو المستأجر أو الحائز للأرض الزراعية بأى صفة ترك الأرض غير منزرعة لمدة سنة من تاريخ آخر زراعة رغم توافر مقومات صلاحيتها للزراعة ومستلزمات إنتاجها التى تحدد بقرار من وزير الزراعة" [٢٤] . وتتحدد العقوبة كما فى القانون السابق ، ولكن مع إطلاق عدم جواز الحكم بوقف تنفيذ العقوبة دون استثناءات . هذا بالإضافة إلى إعطاء وزير الزراعة صلاحيات قبل الحكم فى الدعوى بحيث يكون له الحق فى أن يأمر بوقف أسباب المخالفة وإزالتها .

وقد أوضحت الشواهد الإمبريقية عدم فاعلية تلك القوانين رغم التعديلات الجديدة . حيث تكشف الممارسة الفعلية عن تلاعب المحامين وتدخل أصحاب النفوذ لوقف فاعلية تلك التشريعات ، وبالتالى تستمر عمليات تبوير الأراضى الزراعية نتيجة طبيعية لتزايد سعرها بالمقارنة بالأرض المزروعة ، لذا فهى تخضع للعرض والطلب الذى يجهض بدوره فاعلية القوانين وتتعدد أشكال التحايل تبعا لذلك .

٣ - تشييد وبناء المساكن

يعد تشييد وبناء المساكن نمطا من التعدى على الأرض الزراعية ، سواء نتيجة

ضيق الحيز المكانى للكتلة السكنية فى القرى ومحاولة الامتداد بشكل أفقى ، أو نتيجة الزحف السكانى من الحضر للبحث عن مسكن هربا من أزمة الإسكان فى المدن الكبرى .

والتعدى على الأرض الزراعية بالبناء يتم بطريقتين : الأولى وتبدو عشوائية حيث يتم التعدى بالبناء مباشرة دون أن يسبقها تبوير للأرض ولا تخضع لنظام محدد وهى بدون ترخيص مبانى بالتالى ، وهذه الطريقة تنتشر فى قرى البحث بدون ضوابط ولكن تختلف من قرية إلى أخرى حسب كم التعديات فقط . أما الطريقة الثانية فهى تبدو منظمة إلى حد ما حيث تتم وفق خطوات تبدأ بتبوير الأرض الزراعية ، ثم تقسيم تلك الأراضى لوحدات تمهيدا للبناء عليها ، وهذا النمط من التعدى يضفى على عملية التشييد والبناء شكلا من التنظيم نظرا لوجود شوارع بين المبانى . ويتحكم فى تلك العملية سماسرة الأراضى ، وهذا النمط يعد من أخطر أنماط التعديات نظرا لاتساع الرقعة الزراعية المستغلة فى تشييد المبانى ، وفى الغالب تتم بشكل غير رسمى بمقتضى عقود ابتدائية بين المشترى والبائع ، وهذا النمط من التعدى ينتشر فى قريتى بشتيل ووراق الحضر نظراً للقرب من القاهرة الكبرى وارتباطهما بشبكة مواصلات سهلة إلى وسط المدينة .

وقد أوضحت إحصاءات الأمن العام تزايد هذا النمط من التعدى فى منتصف الثمانينيات حيث وصلت ذروتها فى عام ١٩٨٥ فى البناء على أرض زراعية حوالى ١٤٨٢ فدانا ، وبدأت تنخفض بعد ذلك حتى وصلت إلى ٨٦ فدانا عام ١٩٩١ [٣٥] ، وفى الغالب هذا الانخفاض ليس هو الواقع الفعلى لحجم التعدى بالبناء كما سبق وأوضحنا فى فقرة التبوير .

ونتيجة لتزايد تعديات البناء على الأرض الزراعية : تضمنت التعديلات التشريعية هذا البند وفى القانون ١١٦ لسنة ١٩٨٨ مادة ١٥٢ تنص على "يحظر إقامة أى مبانى أو منشآت فى الأرض الزراعية أو اتخاذ أى إجراءات فى شأن تقسيم هذه الأراضى لإقامة مبانى عليها" . وتتحدد العقوبة بالحبس والغرامة لاتقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد عن خمسين ألف جنيه ، وتتعدد العقوبة بتعدد المخالفات . كما ينص القانون على أنه يجب أن يتضمن الحكم الصادر بالعقوبة الأمر بإزالة أسباب المخالفة على نفقة المخالف كما لا يجوز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة الغرامة . ولوزير الزراعة صلاحيات فى وقف أسباب المخالفة حتى صدور

الحكم فى الدعوى [٣٦] .

وبقراءة هذا البند من القانون يلاحظ بداية استكمال المادة القانونية التى تحتوى على كافة العناصر التى تحد من ظاهرة التعدى بالبناء ، ورغم ذلك فهو يتضمن عددا من الثغرات ينفذ منها سبل التحايل ، حيث يعكس الواقع الفعلى لممارسة تلك المادة أنها دائما ما تنحصر فى غرامة بسيطة ، ولم تحدث حالة إزالة واحدة فى قرى البحث للمبانى المخالفة ، ويؤكد ذلك أحد الإخباريين بقوله :

"المشرف الزراعى بيعمل محضر ... والقاضى فى أى الأحوال ما بيقولش هد ... بيطلع براءة مية مية .. وإذا جت غرامة المحامى بيقسطها" .

هذا فضلا عن تدخل أصحاب النفوذ فى القرية لإجهاض محاضر المشرف الزراعى المكلف بمقتضى وظيفته للإبلاغ عن حالات التعدى خلال ٧٢ ساعة ، مما سبب له العديد من المشاكل مع أهل القرى ، ويعلق على هذا الموقف أحد الإخباريين بقوله :

"المشرف رغم إننا زمايل عمل محضر بس جبته بالفلوس" .

وهذا القول يعكس ثقافة مجتمع يخلط - بشكل واضح - بين واجبات الزمالة وواجبات العمل ، هذا إلى جانب إلغاء المحاضر عن طريق دفع رشوة للمسئولين عن حفظ هذه المحاضر .

فضلا عن ذلك فهناك أساليب أخرى للتحايل على القانون سجلتها الدراسة الميدانية وهى :

- يثبت المتضرر أنه كان يعمل إحلالا وتجديدا وليس بناء جديدا .
- تشوين الطوب والأسمنت وكافة متطلبات البناء والاتفاق مع عمال البناء ، بحيث يتم البناء فى يومى الخميس والجمعة أو الأعياد والعطلات . بحيث يتم الانتهاء من المبنى فى هذه المدة . وهذا لتفادى إبلاغ المشرف الزراعى الشرطة بالتعديات وما يتبعه من تعيين خفير على المبانى .
- وعندما تظهر الأعمدة الخرسانية يبلغ عنها المشرف الزراعى الشرطة ، وفى كثير من الأحيان يهمل ضباط الشرطة تلك المحاضر .

مما سبق يتضح مدى يسر عملية التعدى دون مخاطر فعلية ، ويعكس ذلك قول أحد الإخباريين بقوله :

"ديه عمله زى الضرائب ... تبدأ كبيره وتنزل وتنزل وفى الآخر تنتهى على حاجات بسيطة" .

٤- إقامة المصانع والورش

تعد إقامة المصانع والورش داخل القرى وعلى الأراضى الزراعية تعديا صارخا على الرقعة الخصبة . ويوضح البحث الميدانى أن المصانع والورش غالبا ما تقام على الأراضى الزراعية وخارج الكتلة السكنية ، نظرا لما يتطلبه نمط الإنتاج من مكان متسع يكفى تلك العملية . هذا إلى جانب عدد من الورش يلحق بالمبانى السكنية الواقعة على الطريق الرئيسى للقرى .

ويكشف الواقع المعاش أن هذه الظاهرة تنتشر فى العديد من القرى المصرية بصفة عامة . وجميع قرى الدراسة الميدانية بصفة خاصة ، هذا مع ملاحظة الاختلاف من حيث عدد المصانع والورش فى كل قرية ، حيث تزداد بشكل واضح فى قرية بشتيل ووراق الحضر ، ثم تزداد الورش بشكل خاص فى قرية الكوم الأحمر ، وتقل وتكاد تنحسر فى قرية شنبارى . أما قرية بشتيل فتتعدد أنماط الإنتاج غير الزراعى من خلال المصانع والورش المنتشرة ، فمنها الملابس الجاهزة "موباكو" – قطع غيار السيارات – البلاستيك –التبريد – صناعة الجلود . هذا فضلا عن المسبوكات والألومنيوم والحدايد من خلال ورش منتشرة فى القرية . أما قرية وراق الحضر فيزداد لديها مصانع الطوب الطفلى والرملى والأسمنتى إلى جانب ورش متعددة من حيث نمط الإنتاج . وقرية الكوم الأحمر بها مصنع واحد فقط للأجهزة الكهربائية ، بينما ينتشر بشكل واضح ورش الحدادة – الخراطة – تصليح السيارات – المسبوكات – النجف الكريستال . أما قرية شنبارى فيوجد مصنع واحد "للرنجة" مقام على أرض مزرعة دواجن ، هذا فضلا عن عدد محدود من الورش لتصليح السيارات فقط .

وقد سجلت إحصاءات الأمن العام تلك الظاهرة حيث بلغت ذروتها فى عام ١٩٨٧ حيث فقد حوالى ٩٠ فدانا[٣٧] نتيجة التعدى بإقامة مصانع عليها ، ثم سجلت الإحصاءات بعد ذلك انخفاضا ملحوظا على نقيض ما يعكسه الواقع

المعاش الذى يشهد عمليات مستمرة من التعدى على الأراضى الزراعية بغرض مشروعات إنتاجية غير زراعية ، وخاصة المعاملات التجارية والمهن الحرفية .

وعلى الرغم من تزايد إقامة المصانع والورش على الأراضى الزراعية ، إلا أن التشريعات لم تتصد لها بشكل إيجابى يساهم فى الحد من معدلات التعدى . هذا باستثناء البند الخاص بحظر البناء على الأراضى الزراعية فقط دون تفصيلات خاصة بنمط الإنتاج المرتبط بعمليات التشييد والبناء . وبناء على ذلك تتدرج القضايا الخاصة بالتعدى فى نطاق إقامة المصانع والورش فى نطاق التراخيص فقط . لذلك تأخذ نفس خط التحايل الذى سبقت الإشارة إليه فى الفقرة السابقة .

ومن العرض السابق يتضح ، أن التعدى على الأرض الزراعية سواء بالتجريف أو التبوير أو التشييد والبناء (مساكن أو مصانع أو ورش) يترتب عليه العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وهذا ما سيتضح من الفقرة القادمة .

سادسا : الآثار الناجمة عن التعديات على الأرض الزراعية

تتعدد الآثار الناجمة عن التعدى على الأراضى الزراعية بكافة أنواعها ، سواء كان بتجريف أو تبوير أو تقسيم أراض أو تشييد وبناء (المساكن – مصانع – ورش) ، على أساس أن هذا يشكل ضربا من عدم التوازن يصيب الوضع البيئى بشىء من الاختلال ، حيث تتعدد معه المشكلات المجتمعية سواء الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وسنتناول فى السطور التالية أهم تلك المشكلات من خلال الآثار المترتبة على التعديات وهى .

١- هدر إمكانيات الأرض الزراعية

يعتبر التعدى على الأرض الزراعية بكافة صوره إعاقة لمشروعات التنمية الزراعية عن طريق فقدان القاعدة الزراعية الأساسية فى الوادى والدلتا ، وهذا رغم كم التشريعات التى تجرم كافة التصرفات التى من شأنها إهدار إمكانيات الأرض الزراعية كما ونوعا . وبذلك لا تفى بالحد الأدنى بمتطلبات برامج التنمية الزراعية ، التى تسعى جاهدة لزيادة الدخل القومى من خلال الإنتاج الزراعى .

٢ - تشوه إحصاءات التعدى على الأرض الزراعية

فعلى الرغم أن الإحصاءات الأخيرة أكدت أن هناك استشراق أمل فى تزايد الرقعة الزراعية إلا أنها مضللة بعض الشيء ، حيث إنها تضم مساحة الأراضى المستصلحة فى الصحراء . وهذا التشويش الإحصائى من جانب المسئولين على ظاهرة التعديات على الأراضى الزراعية ، فى القاعدة الأساسية ، يترتب عليه تعتيم على تلك الظاهرة . ومن هنا تحدث فجوة بين الواقع الفعلى للتعديات والتمثيل الإحصائى لها .

٣ - إتاحة فرص عمل

من إيجابيات التعدى على الأراضى الزراعية على اختلاف صورها ، أنه خفت معه حدة البطالة بإتاحة فرص عمالة مع اختلاف العمر والجنس ، سواء فى القرى الموجودة فيها تلك المشروعات الإنتاجية ، أو القرى المجاورة لها ، وقد يتعدى ذلك إلى جذب العمالة من المناطق الحضرية الأخرى ، وخاصة القاهرة الكبرى . قد ارتبط ذلك بزيادة الدخل وتخفيف حدة الفقر فى القرى المحيطة بهذه المشروعات . فضلا عن ذلك ، فقد أتاح فرص عمل لخريجى المدارس الثانوية الفنية (دبلوم) . علاوة على ذلك استقطاب العمالة الحرفية وتشجيعها ، مما زاد من معدلها بحيث فاقت العمالة الزراعية فى قرى الدراسة .

٤ - اختلال التركيب الطبقى

نتيجة تزايد التعديات على الأرض الزراعية ، وارتفاع سعر الأرض وبداية البيع بالمتر وليس بالفدان أو القيراط ، فقد ترتب على ذلك أنماط عمالة متعددة غير زراعية فتحت مجالات للعمل لأهالى القرى . وقد ساهمت تلك التغيرات فى تغيير هيكل البنية الاجتماعية فى قرى الدراسة ، وخاصة بالنسبة للبناء الطبقى ، فقد أصاب النمط التقليدى شيء من الخلل ، حيث يلاحظ ضيق الفجوة بين الطبقة العليا والوسطى ، نظرا لتزايد تطلعات الطبقة الوسطى من خلال التعليم وإتاحة

فرص عمل . وترتب على ذلك زيادة الدخل وبالتالى حدوث ترقى طبقى ، أدى إلى زيادة عدد العائلات التى تنتمى للطبقة العليا فى الوقت الحاضر بالمقارنة بالفترات الماضية ، ونجم عن ذلك وجود شريحتين للطبقة العليا هما : الطبقة العليا القديمة بمحددات تقليدية ، والطبقة العليا الحديثة التى أفرزتها التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فى المجتمع المصرى [٢٨] ، فضلا عن ذلك يلاحظ اتساع الفجوة بين الطبقتين الوسطى والدنيا ، وهذا نتيجة طبيعية لحالات الصعود الطبقى بالنسبة للطبقة الوسطى . كما أن بعضا من أسر الطبقة الدنيا تتطلع إلى الصعود للطبقة الوسطى . وعلى وجه العموم يلاحظ الصعود الطبقى على اختلاف المستويات الاجتماعية مع ثبات ، إلى حد ما ، للطبقة العليا القديمة فى قرى الدراسة .

٥ - اختلال القيم التقليدية

نتيجة طبيعية لكم ونوع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى سبق الإشارة إليها ، حدث اختلال فى منظومة القيم ، سواء المرتبطة بالأرض ، أوغيرها من القيم الاجتماعية . وقد بدأ هذا الأختلال بالفعل مع قبول اهالى القرى التفريط فى الأرض بالبيع أو التعديات لتغيير نمط الإنتاج إلى أنماط غير زراعية ، بحثا عن الربح السريع ، فتعددت تبعا لذلك المعاملات التجارية بكافة مستوياتها . ومن الطريف أن العمالة الزراعية وغيرها التى هاجرت إلى الخارج ، وخاصة للعمل فى السعودية والعراق ، كانت تلجأ إلى شراء الأراضى كأفضل وسيلة للاستثمار ، نظرا لتعدد أنماط إنتاجية الأرض الزراعية فى الوقت الحاضر .

وقد أوضح البحث الميدانى ظهور قيم أخرى ، منها القيم الاستهلاكية ، نظرا لزيادة التطلعات المرتبطة بروح المعاملات التجارية كنمط للإنتاج القائم على أساس السوق .

وقد ساهمت هذه القيم الجديدة فى اختلال القيم التقليدية ، مما أدى إلى زيادة التسامح فى بعض القيود التى كانت تفرضها الأسرة على الفتاة القروية ، مثال على ذلك السماح للفتاة بالخروج للعمل فى المصانع الموجودة فى القرية ، بغض النظر عن البعد الطبقى ، ويعكس ذلك قول إحدى الاخباريات عند حديثها عن

المصانع وإتاحة فرص العمل بقولها :

"نافعة البلد (المصانع) ... الكل بيشتغل حتى البنات تخرج تشتغل فى المصانع ... والناس الكويسين بيخلوا بناتهم تشتغل" .

وجدير بالذكر هنا ، أن خروج الفتاة للعمل لمساعدة الأسرة يبدو مظهراً إيجابيا لإتاحة فرص العمل ، إلا أن الملاحظة أوضحت أن خروج الفتاة القروية للعمل فى المصانع حيث الاختلاط بين الجنسين ، الذى يؤدى إلى تعدد المشكلات التى تعانى منها الفتاة لأنها مازالت غير مؤهلة تربويا وثقافيا واجتماعيا لهذا الاختلاط وما يترتب عنه من مثالب أخلاقية إلى حد ما .

سابعا : نظرة مستقبلية وتوصيات

من خلال البحث الراهن يلاحظ أن ظاهرة التعديات على الأرض الزراعية تتوافر لها مقومات تدعمها ، منها تزايد المشروعات المرتبطة بالمعاملات التجارية إلى جانب تعدد سبل التحايل على القانون ، لذا فسوف تستمر هذه الظاهرة وتزداد إذا لم يواكبها حسم فعلي من جانب المسئولين على وجه الخصوص . لذلك توصى الدراسة بالآتى :

١ - ضرورة زيادة الوعى بالانتماء للأرض وقيمة العمل الزراعى ، وذلك من خلال وسائل الإعلام ، وخاصة البرامج الدرامية المسموعة والمرئية ، على أساس أنها أكثر تأثيرا على المجتمع الريفى .

٢ - وضع مشكلة التعدى على الأرض الزراعية فى مصاف المشكلات القومية ، مثل السياحة والاقتصاد والإرهاب من حيث اهتمام المسئولين والمواطنين معا . كما يراعى الدقة فى إبراز أبعادها المختلفة من أجل رسم مخطط علاجى لها .

٣ - البعد القانونى فى هذه المشكلة هام جدا ، لذلك من الضرورى إلمام المسئولين من القانونيين بطرق التحايل والتعامل مع ثغرات القانون من أجل صياغة جديدة لهذه القوانين تحسم بالفعل تلك المشكلة .

المراجـــع

١ – George A. Thodorson and Achilles G. Theodorson, Modern Dictionary of Sociology, 1979, p. 425.

٢ – محـمـود أبو زيد ، *المعجم فى علم الإجرام والاجتماع القانونى والعقاب* ، دار الكتاب للطباعة والنشر والتوزيع . ص ٢٢٨ .

٣ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصـاء ، الكتاب السنوى ، سنوات متفرقة ١٩٦٠ ، ١٩٨٠ ، ١٩٨٨ .

٤ – عـايدة فؤاد عـبـد الفتـاح ، ، *ظاهرة الطلاق فى المجـتـمع المصـرى بين النمط المثـالى والنمط الواقـعى* ، دراسة أنثروبولوجيـة اجتماعية فى إحدى القرى المصـرية ، رسالة دكتوراة غير منشـورة ، ١٩٩١ .

٥ – محمود عودة ، *الفلاحون والدولة* ، دار الثقافة للطباعة والنشر بالقاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٩٣ .

٦ – محـمد عـاطف غيث ، *دراسات فى علم الاجتماع القروى* ، دار النهضـة العربيـة ، ١٩٦٨، ص ١٩٣ .

٧ – مرجع سابق . ص ص ١٩٢ – ١٩٥ .

٨ – عبد التواب اليمانى وسمير عدلى ، *بعض قضايا سياسة استخدام الموارد الأرضية والمائية فى مصر* ، الندوة القومية للسياسات الزراعية فى جمهورية مصر العربية ، يناير ١٩٩٢ ، ص ١٣ .

٩ – مرجع سابق ، ص ١٥ .

١٠ – محمود عودة ، مرجع سابق ، ص ٩٧ .

١١ – على شلبى ، *الريف المصرى ، فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر* ،الطبعة الأولى ، دار المعارف ، ١٩٨٣ ، ص ص ٩٣ – ٩٤ .

١٢ – محمود عودة ، مرجع سابق ، ص ٩٨ .

١٣ – مرجع سابق ، نفس الصفحة .

١٤ – المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، *المسح الاجتماعى الشامل للمجتمع المصرى* ١٩٥٢ – ١٩٨٠ ، ص ٢٩٧ .

١٥ – مرجع سابق ، ص ٣٩٦ .

١٦ – مرجع سابق ، ص ص ٤١٢ – ٤١٤ .

١٧ – محمد عاطف غيث ، مرجع سابق ، ص ١١١ .

١٨ – مرجع سابق ، ص ١١٢ .

١٩ - مرجع سابق ، ص ١٥٢ .

٢٠ - عبد الباسط عبد المعطى ، مستقبل القرية المصرية ، *الأبعاد والتوجهات النظرية والمنهجية* ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، ١٩٩١ ، ص ١٠٠ .

٢١ - محمد الجوهرى وعلياء شكرى ، *علم الاجتماع الريفى والحضرى* ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٩ ، ص ٣٠ .

٢٢ - للمزيد انظر : محمد عاطف غيث ، مرجع سابق .

٢٣ - أحمد زايد ، *البناء السياسى فى الريف المصرى* ، دار المعارف ، الطبعة الأولى ، ١٩٨١ ، ص ٤١٨ .

٢٤ - عبد التواب اليمانى وسمير عدلى ، مرجع سابق ، ص ١٦ .

٢٥ - مرجع سابق ، ص ١٨ .

٢٦ - مرجع سابق ، ص ١٦ .

٢٧ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، مرجع سابق .

٢٨ - المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، مرجع سابق ، ص ص ٤١٤ - ٤١٥ .

٢٩ - المحاماة ، *تشريعات عام ١٩٨٣* ، نشرت عام ١٩٨٤ ، ملحق ٦٤ ، ص ص ٣٠٨ - ٣١٠ .

٣٠ - جمهورية مصر العربية ، وزارة الداخلية ، إدارة الإحصاءات المركزية ، تقرير الإحصاء ، الأمن العام ، أعداد متفرقة ، بداية من ٨٥ حتى ٩١ .

٣١ - عبد التواب اليمانى ، وسمير عدلى ، مرجع سابق ، ص ٢٣ .

٣٢ - إحصاءات الأمن العام ، مرجع سابق .

٣٣ - المحاماة ، *تشريعات عام ١٩٨٣* ، مرجع سابق ، ص ص ٣٠٩ - ٣١٠ .

٣٤ - المحاماة ، *تشريعات عام ١٩٨٥* ، ص ص ٥ - ٦ .

٣٥ - إحصاءات الأمن العام ، مرجع سابق .

٣٦ - *تشريعات عام ١٩٨٣* ، مرجع سابق .

٣٧ - إحصاءات الأمن العام ، مرجع سابق .

٣٨ - لمزيد من التفاصيل : انظر أحمد زايد ، مرجع سابق .

جـ- هدر الموارد الطبيعية والمادية في الزراعة المصرية *

احمد حسن **

١ - مقدمة

تتعدد وتتنوع صور ومواطن الهدر فى الزراعة المصرية ، كما تتباين وتتعدد تقديرات حجمه وكمياته . والهدر ليس ظاهرة جديدة فى الزراعة المصرية ، غير أن الاهتمام بملاحظته وتقدير حجمه والتعرف على أسبابه والقضاء عليها بدأ وتزايد ببدء وتزايد عجز الموارد الزراعية المختلفة والإنتاج المتحقق باستخدامها عن الوفاء بالاحتياجات منه . فمن المعروف ، على سبيل المثال ، أن تبوير الأرض الزراعية لبعض الوقت خلال السنة الزراعية لم يكن أمراً مشروعاً فحسب ، بل وكان يوصى به أيضاً كوسيلة من وسائل إراحة الأرض وعدم إجهادها . وكانت الدورات الزراعية التى تدرس لطلاب كليات الزراعة ، باعتبارها الدورات الزراعية الملائمة للزراعة المصرية ، تشتمل ضمن مكوناتها على تبوير الأرض لفترة عروة أو موسم زراعى على الأقل . ولم يكن تبوير الأرض ، والأمر كذلك ، يعتبر فقداً أو هدراً للأرض الزراعية وإنما كان يعتبر معاملة زراعية مطلوبة ومرغوبة للحفاظ على خصوبة التربة وعلى خواصها الإنتاجية . ويختلف الأمر عن ذلك فى الوقت الحاضر، حيث أصبح تبوير الأرض الزراعية لأى فترة يعنى فقداً أو هدراً لها ،

* أعدت هذه الدراسة فى بادئ الأمر لاستخدامها بواسطة لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى فى إعداد تقرير عن الفاقد فى الاقتصاد المصرى لم يقدر له أن يطرح للمناقشة . ولقد نشرت أجزاء منها فى ملحق لتقرير مبدئى أعدته اللجنة المشار إليها عن مشكلة التضخم فى الاقتصاد المصرى ١٩٨٠-١٩٩٠ . والدراسة فى صورتها الحالية تختلف بعض الشىء عنها فى صورتها الأولى، حيث أدخلت عليها تعديلات وأضيفت إليها أجزاء جديدة .

** أستاذ بمعهد التخطيط القومى .

كما صدرت تشريعات تجرم تبويرها، وتجرم أى فعل من شأنه المساس والإضرار بخصوبتها .

وعلى الرغم من أهمية مياه الرى كعامل محدد للتنمية الزراعية بصفة عامة، وللتوسع الزراعى الأفقى بصفة خاصة ، لم يحظ ترشيد استخدام مياه الرى والحد من الإسراف والفقد فيها بقدر يذكر من الاهتمام إلا بعد أن عجزت إيرادات نهر النيل عن الوفاء بكل الاحتياجات المائية لمختلف الأغراض ، مما دفع إلى الاعتماد على مياه الصرف الزراعى بل وعلى مياه الصرف الصحى بعد معالجتها ، فى تغطية جزء من الاحتياجات من مياه الرى . ولقد اشتدت الحاجة إلى ترشيد استخدام مياه الرى ، والحد من الإسراف والفقد فيها ، إلحاحا بعد ما عاناه النهر من شح إيراده السنوى منذ بداية الثمانينيات ولمدة ثمان سنوات بسبب الجفاف عند منابعه .

ويتراوح الهدر فى الزراعة المصرية بصفة عامة . بين هدر للموارد الزراعية ذاتها وفقد فى الإنتاج المتحقق باستخدام هذه الموارد . ولعله من الغنى عن التنويه أن هدر الموارد الزراعية أشد خطراً وأبعد أثراً من الفقد فى الإنتاج الزراعى . فالهدر فى الموارد يعنى تعطيل جزء منها وإخراجه من نطاق الفعل الإنتاجى بالقضاء على خواصه وقدراته الإنتاجية قضاء دائماً أو مؤقتا . أما الفقد فى الإنتاج فيعنى تبديد أو هدر قسم من ثمار استخدام مورد أو أصل منتج مع بقاء هذا المورد أو الأصل على حاله دون المساس بخواصه وقدراته الإنتاجية .

ومن هنا فإن الفقد فى الإنتاج يشتمل على خسارة جزئية ومؤقتة ، حيث يمكن الحد من حدوثه بل ومنع حدوثه كلية عندما يمكن معرفة أسبابه والقضاء عليها . وخلافا لذلك يشتمل هدر الموارد على خسارة كاملة أبدية أو لبعض الوقت . فمن صور الهدر فى الموارد الزراعية مالايمكن استرجاعه بحال من الأحوال مثل الأرض الزراعية التى تقام عليها مبان أو تشيد عليها طرق ، ومثل مياه الرى العذبة التى تصرف من فروع النيل إلى البحر مباشرة ودون أن تستخدم فى الرى. وفى المقابل هناك من صور الفقد فى الموارد الزراعية مايمكن استرجاعه ، بوسيلة أو بأخرى ، مثل الأرض الزراعية التى يعتدى عليها بالتبوير أو بالتجريف أو تتدهور خصوبتها بسبب سوء حالة الصرف .

وفى رأينا أنه يمكن النظر إلى الهدر فى الزراعة بصفة عامة على أنه فقد

فى الموارد الزراعية ، ولايستثنى من ذلك الفقد فى الإنتاج الزراعى . على أنه ينبغى فى هذه الحالة ، التمييز بين نوعين من الهدر فى الموارد الزراعية . النوع الأول ، هو الهدر المباشر فى هذه الموارد مثل هدر الأرض الزراعية بالبناء عليها أو تبويرها أو تجريفها . أما النوع الثانى فهو هدر غير مباشر للموارد الزراعية بتبديد جزء من قدرتها وخواصها الإنتاجية فى تحقيق إنتاج يفقد دون أن يستفاد أو ينتفع به . ومن أمثلة الهدر غير المباشر للموارد الزراعية أيضا مايفقد من قدرتها الإنتاجية بسبب سوء استخدامها وعدم العناية بها ، أو استخدامها استخداما ناقصا أو تشغيلها بطاقة دون طاقتها الكاملة .

ولقد بدأ الاهتمام بدراسة الهدر فى الزراعة المصرية يتزايد منذ منتصف السبعينات عندما بدأت تسفر عن عجزها عن الوفاء باحتياجات المجتمع من إنتاجها ، وبعد أن تحول الفائض المتزايد فى الميزان التجارى الزراعى المصرى حتى عام ١٩٧٣ ، حيث بلغ نحو ١٦٣ مليونا من الجنيهات ، إلى عجز مقداره نحو ٣٠ مليون جنيه فى عام ١٩٧٤ ازداد إلى نحو ١٫٦ مليار جنيه فى عام ١٩٨١ ونحو ٢٫١ مليار جنيه فى عام ١٩٨٥ . (١)

وتتسم الدراسات التى تناولت الهدر فى الزراعة المصرية فى الغالب بأنها دراسات جزئية من ناحيتين . فهى ، من الناحية الأولى ، وباستثناءات قليلة ، لم تركز على تناول الهدر كموضوع وحيد أو كمحور رئيسى لها ، وإنما تناولته كمتغير ثانوى أو عارض فى سياق تناولها لمتغير آخر كموضوع رئيسى أو محور لها ، ومثال ذلك الإشارة إلى الهدر فى الأرض الزراعية فى سياق دراسة لمشكلة تفتت الحيازة الزراعية ، أو الإشارة إلى الفقد فى الإنتاج فى سياق دراسة للإنتاج والاستهلاك من سلعة زراعية كالقمح على سبيل المثال . وهى ، من الناحية الأخرى ، لم تتناول الهدر فى الزراعة بصوره المتباينة وفى مواطنه المختلفة ، وإنما اقتصرت فى الغالب على تناوله فى إحدى صوره أو فى أحد مواطنه أو فى إحدى مراحل حدوثه فقط .

وإلى جانب ذلك تتسم الدراسات المشار إليها بالتباين الشديد فى تقديراتها للهدر فى صوره ومواطنه ومراحله المختلفة .

وخلافا لذلك ، ومع تقديرنا للجهد المبذول فى إعداد تلك الدراسات ، فإننا نستهدف ، وبقدر ماتسمح به البيانات المتاحة ، أن تركز هذه الدراسة للهدر فى

الزراعة المصرية على هدر الموارد الطبيعية والمادية فى كافة صوره ومواطنه ومراحل حدوثه باعتباره المتغير الرئيسى الذى تتناوله ، وأن يكون تناولها لغيره من متغيرات وظواهر بقدر مالها من علاقات تأثير عليه وتأثر به ، وبقدر مايفيد فى إبراز أسبابه وتحديد الوسائل والأساليب المناسبة للقضاء على هذه الأسباب ، ومنع حدوثه أو خفض حجمه على أقل تقدير .

لذلك تنصرف هذه الدراسة إلى تناول الهدر فى الموارد الطبيعية الزراعية ، بصفة أساسية ، والهدر فى الموارد المادية الزراعية على نحو موجز . وهى بذلك تتجنب البحث فى هدر الموارد البشرية الزراعية . ولايعنى ذلك أن هذه الموارد البشرية الزراعية لاتتعرض لهدر بشكل أو بآخر وبدرجة أو بأخرى . ولعل من أهم صور ومظاهر الهدر فى الموارد البشرية الزراعية ماهو معروف عن العمالة أو التشغيل الناقص فى الزراعة ، وهومايسميه البعض البطالة المقنعة فى الزراعة . ولقد يكون من أبرز صور هذا الهدر أيضاً الخروج الاختيارى من قوة العمل الزراعية من جانب بعض أفرادها العائدين من هجرة عمل بالخارج وزهدهم عن العودة إلى العمل بالزراعة وعزوفهم عنه . وعلى الرغم مما قد يكون لذلك من دلالات وآثار هامة تستحق الدراسة إلا أنه قد لايعنى بالضرورة هدراً فى الموارد البشرية الزراعية بالنظر إلى ماتكشف عنه خبرة التنمية فى العالم المتقدم من تناقص فى أعداد المشتغلين بالزراعة مع التقدم على طريق التنمية . فمن المعروف أن التنمية تؤدى إلى خفض أعداد المشتغلين بالزراعة عن طريقين ، أولهما : هو خلق فرص عمل خارج الزراعة ، وثانيهما : هو إحلال العمل الآلى محل العمل البشرى فى الزراعة . ومن ثم فمن المسلم به أن تختلف الآراء فيما إذا كان العزوف عن العمل بالزراعة من جانب قسم من أفراد قوة العمل الزراعية يعنى هدراً فى الموارد البشرية الزراعية من عدمه . ناهيك عما قد يعنيه هذا السلوك فى رأى البعض باعتباره مقدمة للقضاء على ظاهرة التشغيل الناقص فى الزراعة ، ومن ثم باعتباره وسيلة للقضاء على الهدر فى الموارد البشرية الزراعية .

٢- الهدر فى الموارد الطبيعية الزراعية

يتناول هذا القسم من الدراسة الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية والهدر فى موارد مياه الرى .

٢.١. الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية

يتفق الكافة على أن الموارد الأرضية الزراعية فى مصر تتعرض لصور عديدة من الهدر ، وإن تباينت تقديراتهم لحجم هذا الهدر ، ويمكن تقسيم الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية إلى أنواع مختلفة تبعاً لعدد من المعايير لعل من أهمها :

١ – طبيعة الهدر .
٢ – الكيفية التى يحدث بها الهدر .
٣ – المدى الزمنى لاستمرار الهدر .

٢.١.١. الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية تبعا لمداه الزمنى .

ينقسم الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية تبعاً للمدى الزمنى لاستمراره إلى هدر دائم ، وهدر شبه دائم ، وهدر مؤقت .

٢.١.١.١. الهدر الدائم فى الموارد الأرضية الزراعية

يقصد بالهدر الدائم فى الموارد الأرضية الزراعية ذلك الفقد الذى يتعذر استرجاعه كله أو جزء منه . ومن أوضح وأبرز الأمثلة على هذا النوع من الهدر مايستقطع من الرقعة المنزرعة لأغراض البناء عليه أو إنشاء الطرق أو شق الترع والمصارف العمومية . وتتعدد تقديرات متوسط الهدر السنوى وتقديرات الهدر الإجمالى من الرقعة الأرضية المنزرعة ، فى الفترة من بعد عام ١٩٥٢ حتى الآن ، وتتباين تباينا كبيرا . ومن هذه التقديرات على سبيل المثال :

١ – تقدير تضمنه التقرير النهائى الخاص بمشروع الدراسة المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة ومعهد التخطيط القومى ، التى أجريت بالمعهد عام ١٩٧٤ حول السكان والعمالة والإنتاجية فى الزراعة المصرية ، مؤداه أن المبانى التهمت فى الفترة ١٩٦٤-١٩٧٤ حوالى ٦٤٠ ألف فدان من الأراضى الخصبة [٢] ، أى بمتوسط هدر سنوى مقداره نحو ٦٤ ألف فدان .

٢ – تقدير يتضمنه تقرير لجنة الإنتاج والقوى العاملة بمجلس الشورى عن السياسة الزراعية مفاده أن مافقد من أجود الأراضى الزراعية وأكثرها

خصوبة فيما بين عامى ١٩٥٢ و ١٩٨٢ يبلغ نحو ٩ر٠ مليون فدان . فلقد ورد فى التقرير المشار إليه مانصه : "..... استمرار طغيان المبانى والمنشآت والمرافق على الرقعة الزراعية ، وبالرغم من أن جملة الأراضى التى تم استصلاحها منذ عام ١٩٥٢ حتى الآن تصل إلى نحو ٩ر٠ مليون فدان فإن المحصلة النهائية هى ثبات الرقعة المنزرعة حيث استنفد ما استقطع من الأراضى القدر الذى تم استصلاحه ، ومما يجدر ذكره أن الأراضى التى استقطعت من الأراضى الزراعية كانت من أجود الأراضى خصوبة وإنتاجا فضلا عن أن نحو ٥٠٪ من الأراضى المضافة لم تصل حتى الآن إلى الإنتاجية الحدية" .[٣]

٣ – تقدير يتضمنه التقرير النهائى للجنة الإنتاج والقوى العاملة بمجلس الشورى عن «القطن فى مصر : زراعته – صناعته – تجارته» يفيد بأن "المساحة التى اقتطعت من الأرض الزراعية الخصبة وتحولت إلى مبان ومشروعات صناعية تبلغ نحو مليون فدان ، وهى مساحة توازى أو تزيد على ماتم إصلاحه من الأراضى الصحراوية ناهيك عن فرق الخصوبة والإنتاجية".[٤]

٤ – تقدير يتضمنه تقرير اللجنة الخاصة عن موضوع «نحو سياسة جديدة لاستخدامات الأراضى فى مصر» بمجلس الشورى يفيد باقتطاع نحو مليون فدان لأغراض التوسع العمرانى فيما بين عامى ١٩٥٢و ١٩٨٢ . فلقد ورد فى هذا التقرير مانصه "ومنذ عام ١٩٥٢ تم استصلاح نحو المليون فدان من أرض الصحراء فى تخوم الدلتا والوادى ، وفى أراضى شمال الدلتا وفى مناطق الواحات . ولكن التغول العمرانى التهم مساحة مقاربة من أجود أراضى الدلتا والصعيد وأخصبها فى عمليات التعمير البنائى سواء للإسكان أو الصناعة أو المواصلات أو المنشآت الحكومية . ففى دراسة لمركز الاستشعار من البعد فى أكاديمية البحث العملى ، يقدر الفاقد من الأرض المنزرعة فى الفترة بين سنتى ١٩٧٢ و ١٩٨٢ بنحو ٣٠ ألف إلى ٤٠ ألف فدان سنويا" .[٥]

٥ – يتضمن عدد كبير من دراسات المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية بالمجالس القومية المتخصصة تقديرات متباينة لمقدار الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية من بينها على سبيل المثال :

أ – تقدير المساحات التى اقتطعت من الأراضى الزراعية حتى عام ١٩٧٥ ، لأغراض التوسع العمرانى ، والإنشاءات والتوسعات فى المشروعات ، وتجريف الأراضى لصناعة الطوب ، بحوالى ٦٠٠ ألف فدان من أجود أنواع أراضى مصر وأكثرها خصوبة .[٦]

ب – تقدير مايستقطع سنويا من الأرض الزراعية على جانبى النيل والدلتا لبناء المساكن أو المنشآت بما يتراوح بين ٤٠ ألف و ٦٠ ألف فدان ، وأن مجموع ما استقطع منذ تحويل مجرى النيل فى عام ١٩٦٤ حتى عام ١٩٨٢ يبلغ نحو ٦٥٠ ألف فدان .[٧]

جـ – تقدير ما استقطع من الأراضى الزراعية خلال السبعينات بحوالى ٧٥ ألف فدان سنوياً.[٨]

د – تقدير المساحة التى اقتطعت سنوياً ، من الأرض الزراعية الخصبة فى الدلتا والوادى لأغراض التوسع العمرانى للإسكان والمنشآت الصناعية بما يتراوح بين ٢٠ ألف و ٥٠ ألف فدان فى خلال عشرين عاما حتى عام ١٩٨٦/١٩٨٧، إلى جانب تقدير المساحة المقتطعة لأغراض التوسع العمرانى ، بصفة عامة ، فيما بين عامى ١٩٥٢ و١٩٨٦/١٩٨٧ بحوالى ١ر١ مليون فدان .[٩]

٦ – لعل آخر ماينبغى الإشارة إليه فيما يختص بالهدر الدائم فى الأرض الزراعية بسبب إقامة المبانى عليها مانسب إلى مدير عام حماية الأراضى بوزارة الزراعة ، فى حديث منشور بصحيفة الأهرام فى ١٠ ابريل ١٩٩٠ ، من قول "أنه بالنظر فى جملة المحاضر والتى تم تحريرها للمخالفين منذ بدأت الإدارة عملها فى أبريل من عام ١٩٨٧ نجد أنه بالنسبة للمبانى فقد بلغ عدد المحاضر ٦٠٤٨٤٤ خاصة بالمخالفة وإقامة مبان فى أرض زراعية على مساحة ٢٣٠٩٣٣ فدانا وهى المساحة التى تحولت من أرض زراعية لمبان ، وبالنسبة لتبوير الأرض الزراعية بلغ عدد المحاضر ٩٧ ألف محضر بمساحة ١٨٢٠٠ فدان تمثل أرضاً زراعية لم تعد صالحة للزراعة..." [١٠] .
ومعنى ذلك أن متوسط الهدر السنوى الدائم للأرض الزراعية لأغراض التوسع العمرانى فى السنوات الثلاث أبريل ١٩٨٧ – أبريل ١٩٩٠ يبلغ نحو ٨٣ ألف فدان ، منها ٧٧ ألف فدان أقيمت عليها مبان بالفعل ، ونحو

ستة آلاف فدان تم تبويرها تمهيداً للبناء عليها . ناهيك عما يمكن أن يكون قد وقع من مخالفات على الأرض الزراعية بالبناء والتبوير ولم تحرر عنه محاضر .

بإضافة المساحة المقتطعة من الأرض الزراعية لأغراض البناء فى الفترة أبريل ١٩٨٧– أبريل ١٩٩٠ ، وهى حوالى ٢٥٠ألف فدان ، طبقا للتصريحات المنسوبة إلى مدير عام حماية الأراضى بوزارة الزراعة ، إلى المساحة المقتطعة لنفس الأغراض فى الفترة من عام ١٩٥٢ إلى عام ١٩٨٦/١٩٨٧ والمقدرة بنحو ١ر١مليون فدان ، طبقا لدراسة المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية عن صيانة التربة الزراعية وحمايتها من التدهور ، يكون مجموع المساحات المقتطعة من أخصب الأراضى الزراعية لأغراض البناء حتى أبريل ١٩٩٠ نحو ٣٥٠ر١ مليون فدان ، أى مايقرب من ربع مساحة الأرض الزراعية فى عام ١٩٥٢ .

ولعل دلالة خطورة متوسط مساحة الهدر السنوى فى الأرض الزراعية لأغراض التوسع العمرانى فى السنوات الثلاث الأخيرة (٨٣ألف فدان سنويا) تكمن ليس فقط فى استمرار نزيف الأرض الزراعية الخصبة ، وإنما أيضا فى ارتفاع معدل هذا النزيف ، وفى أن هذا المتوسط قد تجاوز بكثير كل تقديراته فى السنوات السابقة على عام ١٩٨٧ ، على الرغم من صدور القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ لينص فى المادة ١٥٢ منه على أنه "يحظر إقامة أية مبان أو منشآت فى الأرض الزراعية أو اتخاذ أية إجراءات فى شأن تقسيم هذه الأراضى لإقامة مبان عليها"، وطبقا لنص الفقرة الثانية من هذه المادة "يعتبر فى حكم الأرض الزراعية ، الأراضى البور القابلة للزراعة داخل الرقعة الزراعية" (١١) .

ولضمان الالتزام بهذا الحظر تنص المادة ١٥٦ من ذات القانون على أن "يعاقب على مخالفة أى حكم من أحكام المادة (١٥٢) من هذا القانون أو الشروع فيها بالحبس وبغرامة لاتقل عن عشرة آلاف جنيه ولاتزيد على خمسين ألف جنيه"، وتتعدد العقوبة بتعدد المخالفات .

ويجب أن يتضمن الحكم الصادر بالعقوبة الأمر بإزالة المخالفة على نفقة المخالف . وفى جميع الأحوال لايجوز الحكم بوقف تنفيذ عقوبة الغرامة .

ولوزير الزراعة ، حتى صدور الحكم فى الدعوى ، وقف أسباب المخالفة

بالطريق الإدارى على نفقة المخالف"[١٢] .

وعلى الرغم من شدة العقوبة التى يفرضها القانون على من يخالف مايفرضه من حظر للبناء على الأرض الزراعية والأرض القابلة للزراعة لم يتوقف العدوان بالبناء على الأرض الزراعية الخصبة ، بل لقد زادت حدته واتسع نطاقه ، وهو ماتؤكده التصريحات المنسوبة إلى مدير عام حماية الأراضى بوزارة الزراعة المنشورة بصحيفة الأهرام فى ١٩٩٠/٤/١٠ على نحو ماسلفت الإشارة إليه . ولقد يعزى ذلك إلى أسباب لعل من أهمها :

١ - طابع التوسع الأفقى الذى يتسم به نمط البناء فى القرية المصرية ، وعدم تطويره فى اتجاه يغلب عليه طابع التوسع الرأسى ، وعدم وجود أرض للبناء عليها ، فى وقت تضيق فيه المساكن القائمة ويزداد عجزها عن استيعاب الأعداد المتزايدة من الأسر الجديدة ، ناهيك عن اتجاه بعض العاملين فى عواصم المحافظات وفى المدن الريفية فى السنوات الأخيرة إلى الإقامة فى قراهم أو فى قرى أخرى قريبة من أماكن عملهم ، مما يزيد الطلب على السكن فى هذه القرى ، ويرفع قيمته الايجارية ، ويغرى بإقامة المبانى السكنية على الأرض الزراعية مع مايترتب على ذلك من فقد فيها .

٢ - التهاون وعدم الجدية فى تنفيذ القوانين التى تجرم وتحظر العدوان على الأرض الزراعية ، وبطء وتأخر البت فى مخالفات هذه القوانين ، فعلى سبيل المثال ينسب إلى مدير عام حماية الأراضى بوزارة الزراعة القول بأنه من بين حوالى ٧٢٠ ألف محضر مخالفة بالتعدى على الأرض الزراعية بكافة أشكاله بتت المحاكم فى ٣٠٠ محضر فقط حكم بالبراءة فى ٢٠٠ ألف محضر منها، أما المائة ألف محضر الأخرى فقد صدرت فيها أحكام إما بإيقاف المخالفة أو بغرامة ١٠ آلاف جنيه وإزالة وحبس فى بعض الأحيان مع ايقاف التنفيذ [١٣] .

ولعل عدم الجدية فى تنفيذ القوانين المشار إليها يتضح مما أصبح معروفا فى القرى من توقع مؤكد للحكم بالبراءة فى قضايا التعدى على الأرض الزراعية، إن لم يكن أمام قاضى أول درجة فأمام قاضى الاستئناف . ولعله من الغنى عن البيان أن أمرا هذا شأنه لابد أن يغرى باستمرار العدوان على أخصب الأراضى الزراعية فى بلدنا .

٣ – استثناء الحكومة ، والقطاع العام ، من حظر إقامة مبان أو منشآت فى الأراضى الزراعية ، بشرط موافقة وزير الزراعة ، طبقا لنص الفقرة (ج) من المادة ١٥٢ من قانون الزراعة [١٤] ، المشار إليه آنفا . ولقد كان من الحرى بالحكومة والقطاع العام أن يكونا قدوة ، وأن يقدما المثل فى الحرص على عدم الاعتداء على الأرض الزراعية الخصبة .

وفى اعتقادنا أن القانون ، مهما بلغت شدة العقوبات التى يفرضها ، لايكفى بمفرده لردع العدوان على الأرض الزراعية ، وأن النجاح فى ردع هذا العدوان يظل معلقا بالنجاح فى أمرين رئيسيين هما :

١ – تطوير نمط البناء والإسكان فى القرية المصرية من نمط يتسم بطابع التوسع الأفقى إلى نمط يتسم بطابع التوسع الرأسى ، مما يتيح تكثيف عدد الوحدات السكنية على ذات المساحة من أرض المبنى . وهذا أمر يستلزم العمل على تغيير القيم والتقاليد المتعلقة بالسكن فى القرية المصرية ، وهو ليس بالأمر الهين بطبيعة الحال ، غير أن مايمكن أن يترتب عليه من وقف العدوان بالبناء على الأرض الزراعية الخصبة يستحق كل مايمكن أن يبذل من جهد ، ومن مال ، فى سبيل تحقيقه .

٢ – توسيع المساحة المأهولة بالسكان من أرض مصر بالخروج من الوادى والدلتا إلى المناطق الصحراوية فى تخوم المعمور الحالى ، وفى الأراضى المستصلحة فيما وراءه .

وفى اعتقادنا أن سياسة لتوزيع الأراضى المستصلحة ، تعطى أولوية الانتفاع بهذه الأراضى للشباب من صغار الزراع ذوى الأسر كبيرة العدد نسبيا وتقدم لهم كل ما يحتاجون إليه من دعم لزراعتها مع توفير كافة المرافق والخدمات لخدمتهم ، وأولادهم ، يمكن أن تؤدى دوراً هاما فى هذا السبيل .

٢ . ١ . ١ . ٢ . الهدر شبه الدائم فى الموارد الأرضية الزراعية

يقصد بالهدر شبه الدائم فى الموارد الأرضية الزراعية ذلك الهدر الذى يصعب ، وإن لم يكن من المستحيل استرجاعه . ويرتبط هذا الهدر فى المقام الأول بما يتسم به البنيان الحيازى الزراعى المصرى من تجزؤ وتشتت شديدين . ويتمثل التجزؤ الحيازى فى تجزؤ قسم صغير نسبيا من مجموع مساحة الحيازات الزراعية بين

عدد كبير من صغار الحائزين ومايترتب عليه من صغر متوسط مساحة الحيازة . أما التشتت الحيازى فيتمثل فى تكون الحيازة الواحدة من عدد من القطع المتناثرة والمبعثرة بعيداً عن بعضها البعض . ويستخدم لفظ التفتت الحيازى عادة للتعبير عن كل من التجزؤ والتشتت الحيازى .

ويؤدى تجزؤ وتشتت الحيازات الأرضية الزراعية إلى هدر نسب كبيرة ومتزايدة من مساحات أراضى هذه الحيازات بسبب ماتقتضيه زيادة حدة التجزؤ والتشتت من كثرة الحواجز والحدود التى يقيمها الحائزون للفصل بين قطع الأرض التى تتكون منها الحيازات المختلفة . ناهيك عما يفقد من الأرض بسبب شق المراوى والمصارف الحقلية المكشوفة لرى وصرف المياه من قطع الأرض الصغيرة التى تشتمل عليها أو تتكون منها الحيازات .

ولقد أورد البعض فى عام ١٩٥٧ تقديرات تفيد بأن الحدود والفواصل بين أجزاء الأرض المختلفة تلتهم نحو ١٠٪ من مساحة الأرض [١٥] . وإذا صح هذا التقدير بالنسبة لدرجة التجزؤ والتشتت الحيازى التى تعكسها بيانات التعداد الزراعى العام سنة ١٩٥٠ ، وهى البيانات المتاحة فى عام ١٩٥٧، فإنه لايصح بالضرورة بالنسبة لدرجة التجزؤ والتشتت الحيازى التى تعكسها بيانات التعداد الزراعى عن السنة الزراعية ١٩٨٢/٨١ . فطبقا لبيانات التعداد الزراعى العام سنة ١٩٥٠ يبلغ مجموع مساحة الحيازات الزراعية نحو ٦ر١٤٤ مليون فدان موزعا على حوالى ١ر٠٠٣ مليون حيازة [١٦] ، بمتوسط قدره نحو ٦ر١٣ فدانا للحيازة الواحدة . وإلى جانب ذلك تشير هذه البيانات إلى تشتت مجموع مساحة الحيازات الزراعية بين نحو ٢ر٥٣ مليون قطعة بمتوسط عام قدره ٢ر٥٣ قطعة للحيازة الواحدة ونحو ٢ر٤٣ فدانا للقطعة الواحدة [١٧] . وطبقا لهذه البيانات أيضا يقع نحو ١٦ر٢٣ ٪ من مجموع مساحة الحيازات فى فئات الحيازة الأقل من خمسة أفدنة موزعا بين نحو ٤٤ر٧٨٪ من مجموع عدد الحيازات على حين يقع نحو ١٤ر٣٩٪ من مجموع مساحة الحيازات ، فى فئات الحيازة من خمسين فدانا فأكثر موزعا بين نحو ٤٨ر١٪ من مجموع عدد الحيازات (١٨) . وفضلا عن ذلك تبين هذه البيانات أن نحو ١٩٪ من مجموع مساحة الحيازات يقع فى حيازات تتكون من قطعة واحدة ، بينما يقع نحو ٤٦٪ منه فى حيازات تتكون من أربع قطع فأكثر [١٩] .

وفى المقابل تشير بيانات التعداد الزراعى لسنة ١٩٨٢/٨١ ، كما يتبين من جدول (١) ، إلى أن مجموع مساحة الحيازات الزراعية يبلغ نحو ٦ر٦٣٢ مليون فدان موزعا بين نحو ٢ر٤٦٨ مليون حيازة ونحو ٥ر٤٥٣ مليون قطعة بمتوسط مقداره نحو ٢ر٦٩ فدانا للحيازة ، ونحو ١ر٢٢ فدانا للقطعة الواحدة . ويتبين من جدول (١) أيضا أن نحو ٥٢ر٥٢ ٪ من مجموع مساحة الحيازات يقع فى فئات الحيازة الأقل من خمسة أفدنة موزعا بين نحو ٩٠ر٠٩٪ من مجموع عدد الحيازات ، على حين يقع نحو ١٢ر٧٣٪ من مجموع مساحة الحيازات فى فئات الحيازة من خمسين فدانا فأكثر موزعا بين نحو ٤ر٪ من مجموع عدد الحيازات. وتشير بيانات التعداد الزراعى لسنة ١٩٨٢/٨١ أيضا إلى أن نحو ٢١ر٨٤٪ من مجموع مساحة الحيازات يقع فى حيازات تتكون من قطعة واحدة ، بينما يقع نحو ٢٤ر٢٩٪ منه فى حيازات تتكون من أربع قطع فأكثر .

جدول (١) التوزيع النسبى للحيازات تبعا لدرجة التجزؤ والتشتت

طبقا لبيانات التعداد الزراعى لعام ١٩٨٢/٨١

فئة الحيازة	عدد الحيازات		مساحة الحيازة		عدد القطع		متوسط المساحة فدان	
	عدد	٪	فدان	٪	عدد	٪	حيازة	قطعة
أقل من فدان	٧٩٦٣٩٤	٣٢ر٣٦	٣٩٩٣٥٨	٦ر٢	١٠٦٧٨٣٢	١٩ر٥٨	٠ر٥٠	٠ر٣٧
١–٥	١٤٢٧٤٦٦	٥٧ر٨٣	٣٠٨٤١٧٦	٤٦ر٥٠	٣٤٩٨٩٨٤	٦٤ر١٧	٢ر١٦	٠ر٨٨
مجموع الأقل من ٥ أفدنة	٢٢٢٣٨٦٠	٩٠ر٠٩	٣٤٨٣٥٣٤	٥٢ر٥٢	٤٥٦٦٨١٦	٨٣ر٧٥	١ر٥٧	٠ر٧٦
٥–	١٧٣٢٤٨	٧ر٠٢	١٠٩٨٢٢٥	١٦ر٥٦	٥٩١٠٧٧	١٠ر٨٤	٦ر٣٤	١ر٨٦
١٠–	٤٦٧٤٥	١ر٩٠	٦١٣٢٦٢	٩ر٢٥	١٨٢٤١٧	٣ر٣٤	١٣ر١٢	٣ر٣٦
٢٠–	٢٠٦٠٥	٠ر٨٣	٥٩٢٨٩٦	٨ر٩٤	٩٠٩٨١	١ر٦٧	٢٨ر٧٧	٦ر٥٢
خمسون فدانا فأكثر	٣٩٥٠	٠ر١٦	٨٤٤٥٤٩	١٢ر٧٣	٢١٧٤٨	٠ر٤٠	٢١٣ر٨١	٣٨ر٨٣
إجمالى عام	٢٤٦٨٤٠٨	١٠٠ر٠٠	٦٦٣٢٤٦٤	١٠٠ر٠٠	٥٤٥٣٠٣٩	١٠٠ر٠٠	٢ر٦٩	١ر٢٢

المصدر : جمعت واحتسبت من : الإدارة العامة للتعداد الزراعى – الإدارة المركزية للاقتصاد الزراعى – وزارة الزراعة – نتائج التعداد الزراعى عن السنة الزراعية ١٩٨٢/٨١– إجمالى الجمهورية – ص ٧ .

وبمقارنة البيانات التى تعكس درجة التجزؤ الحيازى ، كما فى جدول (٢) ، ودرجة التشتت الحيازى ، كما فى جدول (٣) ، طبقا للتعدادين الزراعيين لعام ١٩٥٠ ولعام ١٩٨٢/٨١ يتبين أنهما ازدادتا طبقا لبيانات التعداد الأخير عنهما طبقا لبيانات التعداد الأول على نحو لايمكن معه قبول فرض تساوى نسبة الفقد فى الأرض الزراعية الذى تلتهمه الحدود والفواصل بين الحيازات المختلفة والقطع التى تتكون منها كل حيازة فى فترتى التعدادين .

جدول (٢) التوزيع النسبى للحيازات الزراعية على فئات الحيازة المختلفة

طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٥٠ وعام ١٩٨٢/٨١

فئة الحيازة	طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٥٠			طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٨٢/٨١		
	عدد ٪	مساحة ٪	متوسط المساحة (فدان)	عدد ٪	مساحة ٪	متوسط المساحة (فدان)
أقل من فدان	٢١ر٣٧	١ر٨٢	٥٢ر٠	٣٢ر٢٦	٦ر٠٢	٥٠ر٠
١ - ٥ أفدنة	٥٧ر٠٧	٢١ر٣٤	٢ر٢٩	٥٧ر٨٣	٤٦ر٥٠	٢ر١٦
مجموع الأقل من ٥ أفدنة	٧٨ر٤٤	٢٣ر١٦	١ر٨١	٩٠ر٠٩	٥٢ر٥٢	١ر٥٧
٥-١٠ أفدنة	١٢ر٢٠	١٣ر٣٢	٦ر٦٩	٧ر٠٢	١٦ر٥٦	٦ر٣٤
١٠-٢٠ فدانا	٥ر٢٤	١١ر٤٨	١٣ر٤٣	١ر٩٠	٩ر٢٥	١٣ر١٢
٢٠-٥٠ فدانا	٢ر٦٤	١٢ر٩٠	٢٩ر٩٣	٨٣ر٠	٨ر٩٤	٢٨ر٧٧
خمسون فدانا فاكثر	١ر٤٨	٣٩ر١٤	١٦١ر٥٢	١٦ر٠	١٢ر٧٣	٢١٣ر٨١
إجمالى	١٠٠	١٠٠	٦ر١٣	١٠٠	١٠٠	٢ر٦٩

المصدر : جمعت واحتسبت من :

(١) وزارة الزراعة - التعداد الزراعى العام سنة ١٩٥٠ - الجزء الأول - مصلحة الإحصاء والتعداد - القاهرة - ١٩٥٨ - ص ٣٤ .

(٢) جدول (١) من هذه الدراسة .

جدول (٣) التوزيع النسبى للحيازات الزراعية

تبعا لعدد القطع المكونة للحيازة الواحدة

طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٥٠ وعام ١٩٨٢/٨١

عدد القطع المكونة للحيازة	طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٥٠			طبقا لبيانات التعداد الزراعى عام ١٩٨٢/٨١		
	عدد ٪	مساحة ٪	متوسط المساحة (فدان)	عدد ٪	مساحة ٪	متوسط المساحة (فدان)
قطعة واحدة	٢٨	١٩	٣ر٠٥	٣٩ر٨٠	٢١ر٨٤	١ر٤٧
قطعتان	٢٨	١٨	٢ر٠٠	٢٨ر٣٩	٢٥ر٣٧	١ر٢٠
ثلاث قطع	١٧	١٧	١ر٩٩	١٩ر٦٠	٢٣ر٥٥	١ر٠٧
أربع قطع	١٧	٤٦	٢ر٦٥	٦ر٧٠	١٠ر٩١	١ر٠٩
خمس قطع فأكثر				٥ر٥٤	١٨ر٣٣	١ر١٧ – ١ر٢٧
إجمالى	١٠٠	١٠٠	٢ر٤٣	١٠٠	١٠٠	١ر٢٢

المصدر : احتسبت من :

(١) وزارة الزراعة – التعداد الزراعى العام سنة ١٩٥٠ – الجزء الأول – مصلحة الإحصاء والتعداد – القاهرة – ١٩٥٨ – ص ص ٣٤ – ٣٥ .

(٢) الإدارة العامة للتعداد الزراعى – الإدارة المركزية للاقتصاد الزراعى – وزارة الزراعة – نتائج التعداد الزراعى عن السنة الزراعية ١٩٨٢/٨١ – إجمالى الجمهورية – ص ٧ .

يتبين من مقارنة بيانات الحيازات الزراعية فى التعداد الزراعى لعام ١٩٥٠ والتعداد الزراعى لعام ١٩٨٢/٨١ عدد من النتائج لعل من أهمها :

١ – ازداد مجموع عدد الحيازات الزراعية من نحو ١ر٠٠٣ مليون حيازة فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ٢ر٤٦٨ مليون حيازة فى عام ١٩٨٢/٨١ بزيادة مقدارها نحو ١٤٦٪ ، أى أنه ازداد بمقدار مرة ونصف تقريبا خلال حوالى ثلاثين عاما .

٢ – ازداد مجموع مساحة الحيازات الزراعية من نحو ٦ر١٤٤ مليون فدان فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ٦ر٦٣٢ مليون فدان فى عام ١٩٨٢/٨١ بزيادة مقدارها نحو ٧ر٩ ٪ فقط .

٣ – ترتب على تطور مجموع عدد ومساحة الحيازات الزراعية فيما بين عامى ١٩٥٠ و ١٩٨٢/٨١ على النحو المشار إليه انخفاض متوسط مساحة الحيازة من نحو ٦ر١٣ فدانا فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ٢ر٦٩ فدانا فى عام

١٩٨٢/٨١ بنقص مقداره نحو ٥٦٪ ، أى أن متوسط مساحة الحيازة انخفض إلى أقل من النصف خلال نحو ثلاثين عاما .

٤ – ازداد مجموع عدد القطع التى تتكون منها الحيازات الزراعية من نحو ٢٫٥٣٠ مليون قطعة فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ٥٫٤٥٢ مليون قطعة فى عام ١٩٨٢/٨١ بزيادة مقدارها نحو ١١٥٫٥٪ ، أى أن مجموع عدد القطع (درجة التشتت) التى تتكون منها الحيازات الزراعية ازداد إلى أكثر من الضعف فى نحو ثلاثين عاما .

٥ – انخفض متوسط مساحة القطعة الواحدة من نحو ٢٫٤٣ فدانا فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٫٢٢ فدانا فى عام ١٩٨٢/٨١ ، أى أنه انخفض إلى النصف تقريبا فى حوالى ثلاثين عاما .

ومعنى هذه التغيرات أن مجموع المساحات التى تشغلها الحدود والفواصل بين الحيازات المختلفة ، من ناحية ، وبين القطع التى تتكون منها هذه الحيازات ، من الناحية الأخرى ، قد ازداد إلى أكثر من الضعف خلال ثلاثين عاما تقريبا . وإذا سلمنا بصحة تقدير المساحة التى تشغلها هذه الحدود والفواصل بنحو ١٠ ٪ من مجموع مساحة الحيازات الزراعية فى عام ١٩٥٧ (أى طبقا لبيانات التعداد الزراعى لعام ١٩٥٠) ، فإن تقدير هذه المساحة يرتفع بالتالى إلى نحو ٢٠٪ من مجموع مساحة الحيازات الزراعية طبقا لبيانات التعداد الزراعى لسنة ١٩٨٢/٨١ . ومعنى ذلك أن مجموع المساحات التى تشغلها الحدود والفواصل بين الحيازات المختلفة والقطع المكونة لها ازداد من نحو ٦١٤ ألف فدان فى عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٫٣٢٦ مليون فدان فى عام ١٩٨٢/٨١ .

وتكمن خطورة هذا النوع من الهدر فى الأرض الزراعية فى أنه هدر مستمر ومتزايد ، على مايتبين من التطور المشار إليه آنفا ، وفى أن أسبابه من ذلك النوع الذى يتعذر ، بل ربما يستحيل ، القضاء عليه بمجرد سن وإصدار تشريعات وقوانين . ولقد يكون من المناسب التذكير هنا بالتوريث باعتباره أهم أسباب هذا النوع من الفقد فى الأرض الزراعية ، وما يترتب على ذلك من عقبات ومصاعب فى سبيل وضع حد لهذا الهدر . ولعل ذلك يتأكد بالنظر إلى نتائج محاولة سابقة للحد من هذا الهدر عن طريق التشريع . فلقد عنى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى ، المعروف بقانون الإصلاح الزراعى

الأول ، بإيقاف الاتجاه المستمر نحو المزيد من التجزؤ فى ملكية الأرض الزراعية ، وما ينشأ عنه من ملكيات تبلغ من الصغر درجة تعجز معها عن أن توفر لأصحابها مستوى معيشة مناسبا . ففى هذا الشأن نص المرسوم بقانون المشار إليه فى مادته (٢٣) على أنه «إذا وقع مايؤدى إلى تجزئة الأراضى الزراعية إلى أقل من خمسة أفدنة ، سواء أكان ذلك نتيجة للبيع أو المقايضة أو الميراث أو الهبة أو غير ذلك من طرق كسب الملكية ، وجب على ذوى الشأن أن يتفقوا على من تئول إليه ملكية الأرض منهم . فإذا تعذر الاتفاق رفع الأمر إلى المحكمة الجزئية الواقع فى دائرتها أكثر العقارات قيمة بناء على طلب أحد ذوى الشأن أو النيابة العامة للفصل فيمن تئول إليه الأرض ، فإذا لم يوجد من يستطيع الوفاء بباقى الأنصبة قررت المحكمة بيع الأرض بطريق المزاد» [٢٠] . ونصت المادة (٢٤) من المرسوم نفسه على أن "تفضل المحكمة الجزئية فى أيلولة الأرض غير القابلة للتجزئة من يحترف الزراعة من ذوى الشأن فإن تساووا فى هذه الصفة اقترع بينهم . على أنه إذا كان سبب كسب الملكية الميراث فضل من يشتغل بالزراعة من الورثة فإن تساووا فى هذه الصفة قدم الزوج فالولد فإذا تعدد الأولاد اقترع بينهم" [٢١] .

ولعله من الأمور اللافتة للنظر أن المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى ، الذى نص على عدم تجزئة الأرض الزراعية إلى أقل من خمسة أفدنة ، هو ذاته الذى نص فى مادته رقم (٩) على توزيع الأراضى المستولى عليها على صغار الفلاحين بحيث يكون لكل منهم ملكية صغيرة لاتقل عن فدانين ولاتزيد عن خمسة أفدنة . وهكذا فإن القانون فى موضع منه يجعل الخمسة أفدنة حدا أقصى لما يجوز أن يمتلكه المنتفع بالأراضى الموزعة تطبيقا لبعض مواده ، وفى موضع آخر منه يجعل الخمسة أفدنة حدا أدنى لايجوز تجزئة الأرض الزراعية إلى أقل منه . ومن ثم فلقد وقع القانون فى تناقض قضى على قدرته وفاعليته فى الوقاية من حدوث مزيد من التجزؤ فى ملكية الأرض الزراعية . ولهذا السبب ظلت المواد المتعلقة بالحد من تجزئة الأرض الزراعية مجرد نصوص تاريخية لم يقدر لها أن تخرج من نطاق الإطار التشريعى النظرى إلى حيز التنفيذ العملى . ولقد يعزى عدم تنفيذ هذه النصوص إلى أسباب لعل من أهمها [٢٢] :

١ – استحالة اتفاق الورثة على التخلى عن أنصبتهم لواحد منهم ، وذلك لضيق

مجالات العمل أمامهم خارج الزراعة .

٢ - فقر الورثة وعجز أى منهم عن أن يدفع للآخرين قيمة أنصبتهم فى الأرض الموروثة ، وعدم وجود مصادر تمويل ملائمة لتعويض هذا العجز .

٣ - صعوبة اتفاق الورثة فيما بينهم لما للأرض من أهمية فى تحديد القيمة الاجتماعية والأدبية للأفراد .

٤ - إباحة المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى تجزئة الملكيات إلى مساحات يقل كل منها عن خمسة أفدنة .

مما تقدم يمكن القول بأن المدخل التشريعى وإن يكن لازما كإطار تنظيمى للحد من التجزؤ فى ملكية وحيازة الأرض الزراعية ، ومايترتب عليه من هدر فى هذه الأرض ، إلا أنه لايكفى وحده لتحقيق هذا الهدف . فالنجاح فى تحقيق هذا الهدف يتوقف فى المقام الأول ، والأخير أيضا ، على عوامل أخرى لعل من أهمها تزايد واتساع جهود التنمية على نحو تتضاءل معه أهمية تملك أو حيازة مساحة صغيرة من الأرض الزراعية القديمة كمجال للعمل وكمصدر للدخل والقيمة الاجتماعية والأدبية ، ومن ثم فإنه يقصد بتزايد واتساع جهود التنمية هنا خلق وإضافة طاقات إنتاجية جديدة توفر فرصا أفضل للعمل ومصادر أفضل للدخل من خلال التوسع فى التصنيع ، وفى استصلاح أراض جديدة وتوزيعها فى مساحات ملائمة وبشروط مشجعة على صغار الملاك والحائزين لمساحات صغيرة من الأرض القديمة مقابل تخليهم عن هذه الأخيرة ، وعلى نحو تتوافر معه ضمانات للوقاية من انتقال آفة التجزؤ والتشتت من الأراضى القديمة إلى الأراضى الجديدة .

ولعله من الغنى عن التنويه أن النجاح فى الحد من الهدر فى الأرض الزراعية عن طريق زيادة وتوسيع جهود التنمية يستغرق وقتا طويلا ، وهذا أمر لايمكن انتظاره مع استمرار تجزؤ وتشتت ملكية وحيازة هذه الأرض بمعدلاتها الحالية . ومن هنا فلقد يكون من المفيد أن نبحث عن حلول قابلة للتنفيذ فى وقت أقصر نسبيا . وفى هذا الخصوص قد يكون من المناسب أن نطرح فكرة تجميع أجزاء أو قطع الأرض التى تتكون منها كل ملكية فى قطعة واحدة . وهذا الحل يتسم بالجزئية من حيث إنه يعالج مشكلة تشتت مساحة الملكية الواحدة فى أكثر من قطعة واحدة ، ولكنه لايمنع تجزؤ هذه الملكية مستقبلا بسبب التوريث أو غيره من عوامل التجزئة . وهو بذلك حل مؤقت أو قصير المدى لايؤتى ثماره فى المدى

الطويل إلا بنجاح جهود التنمية فى خلق فرص عمل ومصادر دخل بديلة أفضل بالقياس إلى تملك أو حيازة مساحة صغيرة من الأرض الزراعية القديمة . ويتسم هذا الحل بالجزئية أيضا من حيث إنه لايعالج مشكلة التشتت الحيازى نظرا لأن الحيازة الواحدة قد تتكون من مساحات مملوكة لأكثر من مالك واحد ومن ثم لايمكن تجميعها معا فى قطعة واحدة . ومع ذلك لايمكن الادعاء بإمكانية تنفيذ هذا الحل بيسر وبدون مصاعب فيما يتعلق على أقل تقدير بالتفاوت فى درجات خصوبة الأرض ، ومن ثم فى قيمتها ومايرتبط به من تعويضات ، وتوفير مصادر لتمويل دفع هذه التعويضات ، ... إلخ ، وكذا فيما يمكن أن يترتب على تجميع مساحات الملكية فى قطعة واحدة من مشاكل تتعلق بتنويع المحاصيل التى يزرعها الحائز . وعلى الرغم من صعوبة حل هذه المشاكل إلا أنها ليست مستعصية على الحل ، فضلا عن أن العائد المتوقع للنجاح فى هذا الحل يبرر التفكير فيه والسعى إليه . ولعله يكفى فى هذا الخصوص الإشارة إلى ماأورده البعض من أنهم فى هولندا يقدرون أن الربح الذى ينتج من تجميع الأراضى المفتتة وإعادة تقسيمها يبلغ نحو ٢٠٪ من الإنتاج العام [٢٣] .

إن النجاح فى تجميع المساحات المكونة لكل ملكية فى قطعة واحدة يمكن أن يؤدى إلى خفض مجموع عدد القطع المكونة للحيازات الزراعية إلى مايساوى مجموع عدد ملكيات الأرض الزراعية . ومعنى ذلك أنه يمكن من خفض مجموع عدد القطع التى تتكون منها حيازات الأرض الزراعية إلى نحو ٣٫٤٣٣ مليون قطعة ، وهو مايساوى مجموع عدد ملكيات هذه الأراضى فى عام ١٩٨٥ [٢٤] . وهذا العدد يقل عن مجموع عدد القطع المكونة للحيازات طبقا لبيانات التعداد الزراعى لعام ١٩٨٢/٨١ بنحو ٢٫٠٢٠ مليون قطعة تعادل نحو ٣٧٪ منه . وبفرض أن نحو ثلث هذا الرقم الأخير يمثل قطعا تتكون منها الأراضى المملوكة للحكومة والمؤجرة لأفراد ، ومن ثم يكون من غير الممكن تجميعها فى قطعة واحدة أو فى عدد أقل من القطع فإنه يمكن تخفيض مجموع عدد القطع المكونة للحيازات الزراعية بنحو ٢٥٪ منه طبقا لبيانات التعداد الزراعى لعام ١٩٨٢/٨١ . ومعنى ذلك أنه يمكن خفض الفقد فى الأرض الزراعية بسبب الحدود والفواصل بين القطع المكونة للحيازات المختلفة بنحو ٢٥٪ . ولما كنا نقدر هذا الفقد بنحو ١٫٣٢٦ مليون فدان طبقا لبيانات التعداد الزراعى لعام ١٩٨٢/٨١ فإن تجميع

القطع المكونة لكل ملكية فى قطعة واحدة يمكن أن يؤدى إلى استرجاع نحو ٣٣٠ ألف فدان من المساحة التى تشغلها الحدود والفواصل بين القطع المكونة للحيازات الزراعية طبقا لبيانات التعداد الزراعى المشار إليه .

ويمكن من خلال تعميم إحلال الصرف المغطى محل الصرف المكشوف فى الأرض الزراعية القديمة زيادة المساحة المقدر استرجاعها عن نحو ٣٣٠ ألف فدان . وفى هذا الخصوص تقدر إحدى الدراسات أنه يمكن توفير ١٠٪ من المساحات المزروعة عن طريق إحلال الصرف المغطى محل المصارف المكشوفة [٢٥] .

ولعله مما يدخل أيضا فى الهدر شبه الدائم للأرض الزراعية ذلك الهدر الناتج عن زحف الرمال على هذه الأرض فى تخوم الدلتا والوادى . وتقدر دراسة للمجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية أن نحو ١٫٧ مليون فدان تتأثر بزحف الرمال على الأراضى الزراعية فى المناطق المشار إليها ، وأنه يترتب على ذلك انخفاض القدرة الإنتاجية لهذه الأراضى بنحو ٢٠٪ [٢٦] . ومعنى ذلك أن مقاومة زحف الرمال على هذه الأراضى وإزالة ماترسب عليها بالفعل يمكن أن يزيد الإنتاج الحالى للمساحة المتأثرة بها بنحو ٢٠٪ . وهو مايساوى إنتاج نحو ٣٥٠ ألف فدان إضافية ، أو مايعنى أيضا استرجاع نحو ٣٥٠ ألف فدان من الأرض الزراعية فقدت نتيجة لزحف الرمال عليها فى تخوم الدلتا والوادى .

٢ .١. ١. ٣. الهدر المؤقت فى الموارد الأرضية الزراعية

يقصد بالهدر المؤقت فى الموارد الأرضية الزراعية ذلك الفقد الذى يمكن استرجاعه بمجرد إزالة الأسباب المؤدية إلى حدوثه ، أو توفير العوامل المانعة لحدوثة . ويمكن تمييز نوعين من الهدر المؤقت فى الأراضى الزراعية هما :

١ - الهدر المتمثل فى تدهور وانخفاض القدرة الإنتاجية للأراضى الزراعية بسبب سوء استخدامها وعدم العناية بها .

٢ - الهدر المتمثل فى الفرق بين القدرة الإنتاجية الممكنة والقدرة الإنتاجية المستغلة للأرض الزراعية .

٢. ١. ١. ٣. ١. الهدر فى القدرة الإنتاجية للأرض الزراعية بسبب سوء استخدامها

يتسم هذا النوع من الهدر بأنه وإن كان فى معظمه هدرا نوعيا فيما يختص بالأرض الزراعية ذاتها ، إلا أنه ينعكس فى صورة كمية على إنتاج هذه الأرض .

ويرجع هذا الهدر فى القدرة الإنتاجية للأرض الزراعية بصورة أساسية إلى سوء استخدام هذه الأرض وعدم العناية بها . ولعل أهم مظاهر سوء استخدام الأرض الزراعية وعدم العناية بها تتمثل فيما يلى :

١ - تجريف الأرض وإزالة الطبقة السطحية الخصبة من التربة لاستخدامها فى صناعة الطوب ، وتبوير الأرض توطئة للبناء عليها .

٢ - ارتفاع مستوى الماء الأرضى بسبب الإسراف فى استخدام مياه الرى، من ناحية ، وسوء الصرف الحقلى لنقص المصارف أو لانخفاض كفاءتها ، من الناحية الأخرى ، مع مايترتب على ذلك من ارتفاع ملوحة وقلوية التربة .

٣ - عدم العناية بإجراء تسوية كافية للتربة ، وما يترتب عليه من سوء توزيع وانتشار مياه الرى ، ومن ثم تمليح التربة .

٤ - تلوث التربة بما يترسب فيها من بقايا مبيدات وأسمدة معدنية ، ومن المخلفات العضوية للمصانع والصرف الصحى غير المعالج ، والمخلفات الصناعية غير العضوية ، والكائنات الضارة بالتربة مثل النيماتودا .

وتقدر إحدى الدراسات المساحات التى جرفت وبورت فى السنوات الأخيرة بنحو ١٠٠ ألف فدان [٢٧] ، كما يقدر البعض المساحات التى جرفت فقط فى السنوات الثلاث الأخيرة من أبريل ١٩٨٧ إلى أبريل ١٩٩٠ ، بنحو ٩ آلاف فدان ، غير ٤ آلاف فدان أقيمت عليها مصانع للطوب [٢٨] .

وتقدر نفس الدراسة آنفة الذكر جملة المساحات المتأثرة بالأملاح أو القلوية بنحو ٢ ملايين فدان ، وأن الترجمة الكمية للهدر النوعى فى هذه المساحة هى نقص إنتاجها بنحو ٢٥٪ . وإلى جانب ذلك تقدر الدراسة ذاتها أن ٦ ملايين فدان ، أى كل مساحة الحيازات الزراعية تقريبا ، تعانى من تدهور فى خصوبتها لأسباب مختلفة ، وينعكس هذا التدهور فى صورة فقد كمى فى إنتاج هذه المساحة بنسبة ١٠٪ [٢٩] .

ومعنى ذلك أن سوء استخدام الأرض الزراعية وعدم العناية بها يؤدى إلى

هدر فى قدرتها الإنتاجية يساوى على أقل تقدير القدرة الإنتاجية لحوالى ١ر٣٥٠ مليون فدان من أرض تقدر خصوبتها بأكثر من خمسة أمثال خصوبة الأرض المستصلحة أو المستهدف استصلاحها . ناهيك عن الهدر فى القدرة الإنتاجية للأرض الزراعية الخصبة بسبب تلوث التربة ، والذى يتعذر تقدير آثاره الكمية على كل من الأرض والإنتاج .

ويترتب على ماتقدم أن تحسين أساليب استخدام الأرض الزراعية وتحسين صرفها والعناية بها والقضاء على أسباب تدهور التربة ، وخاصة مايتعلق منها بسوء الصرف الحقلى وارتفاع مستوى الماء الأرضى ومايرتبط به من ارتفاع الملوحة والقلوية ، يمكن أن يحدث فى الإنتاج الزراعى أثرا مماثلا لذلك الأثر الذى تحدثه إضافة حوالى ١ر٣٥٠ مليون فدان جيدة الخصوبة إلى الرقعة المنزرعة .

٣ . ١ . ١ . ٣ . ٢ . *الهدر فى القدرة الإنتاجية الممكنة للأرض الزراعية*

يتسم هذا الهدر أيضا بأنه هدر نوعى فى الأرض الزراعية له آثار كمية على إنتاجها . ويتمثل هذا الهدر فى الفرق بين الإنتاج الممكن تحقيقه من وحدة المساحة من محصول ما والإنتاج الفعلى المتحقق منها . ولعل من أبرز الأمثلة على هذا النوع من الهدر ذلك الفرق بين أعلى إنتاجية للفدان من محصول ما فى حوض بعينه وأدنى إنتاجية للفدان من نفس المحصول فى ذات الحوض ، على الرغم من تساوى كافة الظروف تقريبا بالنسبة لكل منهما [٣٠] ، ولعل من الأمثلة الهامة لهذا النوع من الهدر الفرق بين الإنتاج المتحقق والإنتاج الذى تشير نتائج الحملات القومية لبعض المحاصيل إلى إمكانية تحقيقه . فعلى سبيل المثال تشير نتائج الحملة القومية للنهوض بمحصول الذرة الشامية لعام ١٩٨٨ إلى أن متوسط إنتاج الفدان للمساحة التى نفذت فيها الحملة يبلغ نحو ١ر٢٣ إردبا بينما يبلغ المتوسط العام للفدان على مستوى الجمهورية ١٦ إردبا . وتشير نتائج الحملة ذاتها إلى أن متوسط إنتاج الفدان فى المساحات الخاضعة للحملة يتراوح بين حد أدنى مقداره نحو ١٠ أرادب وحد أقصى مقداره نحو ٥ر٤١ إردبا [٣٢] . واستنادا إلى اتساع المدى بين الحد الأدنى والحد الأقصى للإنتاجية فى المساحات الخاضعة للحملة ، من ناحية ، وإلى التفاوت بين المتوسط العام للإنتاجية على مستوى الجمهورية ومتوسطها فى المساحات الخاضعة للحملة ، من الناحية

الأخرى ، يذهب المسئولون عن هذه الحملة إلى الاعتقاد بإمكانية زيادة إنتاجية الفدان من الذرة الشامية إلى الضعف [٣٣] . ومعنى ذلك أن هناك هدرا فى الموارد الأرضية الزراعية المنزرعة بالذرة الشامية يوازى تقريبا مقدار قدرتها الإنتاجية المستخدمة فى إنتاجها المتحقق بالفعل .

وتشير نتائج الحملة القومية لمحصول الأرز لعام ١٩٨٨ إلى أن متوسط إنتاجية الفدان على مستوى الجمهورية يبلغ فى العام المشار إليه ٢ر٥٤٥ طنا بينما يبلغ متوسط إنتاجية الفدان للحقول الإرشادية التابعة للحملة ٤ر١٦ طنا ، وأن هذا المتوسط يتراوح بين ٣ر١٠طنا كحد أدنى و ٥ر٥٠ طنا كحد أقصى[٣٤] . وهذا يعنى إمكانية رفع إنتاجية الفدان من الأرز إلى الضعف ، ومن ثم فإنه يعنى أن هناك هدرا فى القدرة الإنتاجية للأرض المنزرعة أرزا يساوى مايستخدم منها بالفعل تقريبا .

ولعله يمكن القول بأن مايسرى على المساحات المنزرعة بالذرة الشامية وعلى المساحات المنزرعة بالأرز ينطبق بدرجة أو بأخرى على المساحات المنزرعة بغيرهما من المحاصيل الزراعية .

ويعزى التفاوت بين الإنتاج الممكن والإنتاج الفعلى للوحدة من الأرض المنزرعة فى العادة إلى أسباب لعل من أهمها :

١ – عجز المزارع عن الإنفاق على العمليات والمعاملات الزراعية بما يمكن من أدائها على النحو المطلوب .

٢ – عدم التزام الزراع بالمواعيد والكيفية الملائمة لأداء العمليات الزراعية المختلفة، وبصفة خاصة عملية الزراعة .

٣ – عدم اهتمام المزارع بتحسين أداء العمليات الزراعية واستخدام مستلزمات الإنتاج بكميات ملائمة لفقدانه الحافز السعرى الذى يحفزه على زيادة الإنتاج عندما يغطى تكاليفه الإنتاجية ويحقق له هامش ربح مناسب .

٤ – عجز الحيازة الصغيرة للقسم الغالب من الزراع عن تحقيق دخل كاف لمواجهة احتياجات المزارع وأسرته ، مما يضطرهم إلى الاشتغال بأعمال أخرى تشغلهم عن الاهتمام بزراعاتهم على النحو الملائم .

٢ . ١ . ٢ . الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية تبعا لطبيعته

ينقسم الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية تبعا لطبيعته إلى نوعين هما : الهدر الكمى ، والهدر النوعى أو الكيفى .

والهدر الكمى هو ذلك الهدر الذى يمكن قياسه كميا ، ومن صوره الهدر الناتج عن الزحف العمرانى والبناء على الأرض الزراعية أو تبويرها تمهيدا للبناء عليها ، والهدر الناتج عن التجريف وإقامة قمائن الطوب ، والهدر الناتج عن زحف الرمال على الأرض الزراعية فى تخوم الوادى والدلتا ، والهدر الناتج عن كثرة الفواصل والحدود بين الحيازات والقطع التى تتكون منها الحيازات المختلفة . ومن هنا فإن الهدر الكمى فى الموارد الأرضية الزراعية فى معظمه هدر دائم وشبه دائم ، والقليل منه هو الذى يقع فى نطاق الهدر المؤقت كما هو الحال فى المساحات المجرفة أو المساحات المبورة التى لم يبن عليها بعد .

أما الهدر النوعى أو الكيفى فهو ذلك الهدر فى الأرض الزراعية الناتج عن سبب أو آخر من الأسباب السابق الإشارة إليها ضمن أسباب الهدر المؤقت فى هذه الأرض ، وهذا الهدر لايمكن قياسه كميا بوحدات مساحة الأرض ، ولكن يمكن قياس أثره على المساحات التى يشملها قياسا كميا ، على نحو ماسلف ذكره .

٢ . ١ . ٣ . الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية تبعا لكيفية حدوثه

تختلف الكيفية التى يحدث بها الهدر فى الموارد الأرضية الزراعية من حالة إلى أخرى . وينقسم الهدر فى هذه الموارد تبعا للكيفية التى يحدث بها إلى هدر مباشر وهدر غير مباشر .

ويدخل فى نطاق الهدر المباشر فى الموارد الأرضية الزراعية كل صور الهدر الكمى آنفة الذكر ، وهو ، كما سلفت الإشارة ، هدر دائم وشبه دائم فى غالب الأحوال ، والقليل منه هدر مؤقت ، أو يمكن أن يكون مؤقتا ، كما هو الحال فيما يختص بالتجريف والتبوير .

ويشمل الهدر غير المباشر فى الموارد الأرضية الزراعية كل هدر فى القدرة الإنتاجية لهذه الأرض ، سواء بسبب سوء استعمالها وعدم العناية بها ، أو بسبب

استخدامها عند مستوى أدنى من مستوى قدرتها الإنتاجية الحقيقية . ويجوز أيضا النظر إلى الهدر فى الإنتاج الزراعى باعتباره هدرا غير مباشر فى الموارد الأرضية الزراعية ، وفى غيرها من الموارد المستخدمة فى إنتاجه ، غير أننا نفضل تناول ومعالجة الفقد فى الإنتاج الزراعى كأمر قائم بذاته .

٢.٢. الهدر فى الموارد المائية

بدأ الاهتمام بالفقد فى الموارد المائية فى الزراعة المصرية يزداد بعد أن عجزت إيرادات نهر النيل عن الوفاء بكل الاحتياجات المائية لمختلف الأغراض على نحو دفع إلى الاعتماد على مياه الصرف الزراعى ، بل وعلى مياه الصرف الصحى بعد معالجتها ، فى تغطية قسم من الاحتياجات من مياه الرى . وعندما شح الإيراد السنوى للنهر منذ بداية الثمانينات ، ولمدة ثمان سنوات بسبب الجفاف عند منابعه ، اشتدت الحاجة إلحاحا إلى ترشيد استخدام مياه الرى والحد من الإسراف والهدر فيها ، وتصاعدت الدعوة إليه . ولعله من نافلة القول أن النجاح فى تحقيق هذا الهدف يعتمد إلى حد بعيد على تشخيص مراحل وأسباب الفقد فى مياه الرى حتى يمكن مواجهتها بوسائل وأساليب الترشيد المناسبة . فمن الأمور المتفق عليها أن الفقد فى مياه الرى يحدث فى مراحل مختلفة ولأسباب عديدة ومتباينة . وتختلف أساليب ووسائل إنقاذ المياه المهدرة باختلاف المرحلة التى يحدث فيها الهدر ، وباختلاف الأسباب المسئولة عن حدوثه .

وتبين الدراسات التى تتناول مشاكل الرى واستخدامات مياه النيل ، كما تبين مشاهدات الواقع ، ثلاث مراحل رئيسية يحدث فيها الفقد فى مياه النيل بعد أسوان . وهذه المراحل هى :

- مرحلة النقل فى النيل وفرعيه الرئيسيين .
- مرحلة النقل فى الرياحات والترع العامة والترع الفرعية وترع التوزيع .
- مرحلة الرى الحقلى .

ويقع الفقد فى مياه النيل فى المرحلة الأولى بصفة خاصة فى نطاق قطاعات الاقتصاد القومى بأسرها وليس فى نطاق قطاع الزراعة وحده . ويزداد نصيب الزراعة فى فقد مياه النيل فى المرحلة الثانية بالقياس إلى نصيبها فى المرحلة الأولى . أما الفقد فى هذه المياه فى المرحلة الثالثة فيقع بأكمله فى نطاق الزراعة .

ويقترن بذلك أن مسئولية قطاع الزراعة عن ترشيد استخدام مياه النيل تبدأ عند الترع الفرعية وترع التوزيع ، وتزداد على مستوى الحقل .

ويتمثل المظهر الرئيسى للفقد فى مياه النيل فى المرحلة الأولى فى كميات المياه العذبة المنصرفة إلى البحر ، والمقدرة بنحو ٢ر٨ مليار متر مكعب فى عام ١٩٨٩/٨٨ ، وكانت تبلغ فى عام ١٩٨٥/٨٤ نحو ٤ر٦١ مليار متر مكعب [٣٥] . وهذه الكمية من المياه تصرف من السد العالى لأغراض المحافظة على المنشآت المائية وجسور النهر وتيسير الملاحة وتوليد الطاقة . ويضاف إلى ذلك كمية كبيرة من مياه النيل يقدر أنها تفقد بسبب انتشار الحشائش بغزارة فى كافة المجارى المائية ، وبصفة خاصة نبات ورد النيل ، ناهيك عما يفقد بسبب البخر . وتقدر كمية المياه التى تفقد فى هذه المرحلة بسبب انتشار نبات ورد النيل فى مجرى النيل وفرعيه بنحو ٥٢ر٤٧ مليون متر مكعب سنويا . وبإضافة مايفقد من المياه بسبب انتشار هذا النبات فى الترع والمصارف العامة والحقلية يصل مجموع مايفقد بسببه من مياه النيل إلى ١٢٤ مليون متر مكعب سنويا [٣٦] . وفى اعتقادنا أن مقاومة ميكانيكية منظمة ومنتظمة تبدأ من مجرى النهر عند أسوان يمكن أن تؤدى فى زمن قصير نسبيا إلى منع أو ايقاف انتشاره إلى الشمال من أسوان ، وتتيح الفرصة لاقتلاعه وإزالة كل آثاره وعوامل استمرار نموه على طول مجرى النهر وفروعه وفى مجارى الرى والصرف الحقلية . ويمكن فى هذا السبيل تخصيص أعداد من المجندين لأداء هذا العمل وتدريبهم عليه فى فترة تجنيدهم لأداء الخدمة الوطنية .

وفى المرحلة الثانية يعزى الفقد فى مياه النيل بصفة أساسية إلى عدم ضبط وإحكام غلق بوابات فتحات الترع والمساقى ، واستخدام بوابات خشبية متهالكة ، مما يترتب عليه تصريف كميات من المياه فى فترات البطالة ، لا هى تكفى للاستخدام فى أغراض الرى فيستفاد بها فى هذه الفترات ، ولا هى تبقى فى الترع العامة والرئيسية حتى تحين فترات مناوبات العمالة للترع الفرعية وترع التوزيع فيستفاد بها خلالها . ومن أهم أسباب فقد المياه فى هذه المرحلة تسرب المياه من جوانب المجارى المائية ورشحها من قاعها ، وبصفة خاصة فى مناطق الأراضى الرملية والخفيفة . وتقدر بعض الدراسات أن يؤدى نقل المياه إلى الفروع وترع التوزيع من خلال شبكة مجارى مبطنة أو مواسير ذات قطاعات مصممة

على أساس الاحتياجات الفعلية إلى توفير فواقد مائية فى عملية النقل هذه لاتقل بحال من الأحوال عن ١٠-١٥٪ [٣٧] .

ويقدر الفقد في جزء من هذه المرحلة يقع بين أفمام الترع والحقول فى عام ١٩٨٧ بنحو ١٤٠٧ر٧ مليار متر مكعب تعادل نحو ٤٤ر١٧٪ من كمية المياه اللازمة لرى المساحة المحصولية بالحقول فى ذات العام [٣٨] . ويقع نحو ٨ر٦٣٪ من مجموع هذا الفقد (٤٧١ر٤ مليار متر مكعب) فى الوجه البحرى ، ونحو ٥ر٢١ ٪ منه (٥٠٩ر١ مليار متر مكعب) فى مصر الوسطى ، ونحو ٧ر١٤٪ منه (٠٣٣ر١ مليار متر مكعب) فى مصر العليا [٣٩] .

وتشترك هذه المرحلة مع المرحلة السابقة فى الفقدالناتج عن انتشار الحشائش فى المجارى المائية ، ويقدر هذا الفقد فى الترع بنحو ٩٤ر٢ مليون متر مكعب سنويا[٤٠] .

٢ . ٢ . ١ . الهدر فى الموارد المائية على مستوى الحقل

يحدث القسم الأعظم من الهدر فى مياه النيل فى قطاع الزراعة فى مرحلة استخدام المياه أو الرى على مستوى الحقل ، وتتعدد الأسباب المسئولة عن حدوث وتزايد الهدر فى مياه الرى فى هذه المرحلة ، ولعل أهم هذه الأسباب هى :

١ - الرى بالراحة فى بعض المناطق ، ومايقترن به من إسراف شديد فى استخدام مياه الرى .

٢ - ضعف الوعى الإروائى لدى القسم الأعظم من الزراع ، واعتقادهم أن كثرة المياه المستخدمة فى الرى من شأنه أن يزيد المحصول ، وجهلهم بالاحتياجات المائية المناسبة لكل محصول ولكل نوع من أنواع التربة وفى كل مرحلة من مراحل نمو النبات .

٣ - إهمال صيانة وتطهير المساقى ومجارى الرى الحقلية ، وتركها غاصة بالحشائش على نحو يعوق حركة انسياب المياه بها ناهيك عماتمتصه من مياه . يضاف إلى ذلك كميات المياه المتسربة من أجناب هذه المساقى . وتبين نتائج تجربة تطبيق مشروع تطوير الرى فى منطقة المنصورية بالجيزة أن تبطين المساقى وضبط وإحكام توزيع المياه من البوابات إلى الحقول أدى إلى خفض كميات المياه المستخدمة لرى محصول الذرة الشامية بمقدار

٢٢ر١٠ ٪ وتلك المستخدمة لرى البرسيم المستديم بمقدار ٥ر١٣٪ [٤١] .
وتبين النتائج التى اشتمل عليها التقرير النهائى للمشروع المصرى لاستخدام وإدارة المياه أنه ترتب على تنفيذه وفر فى كميات المياه المستخدمة للرى يقدر بما يتراوح بين ١٥و ٢٠ ٪ من كمياتها التى كانت تستخدم قبل تنفيذه. ولقد اقترن ذلك بانخفاض مستويات الماء الأرضى بما يتراوح بين ٢٠سم و٤٠سم وبزيادة فى إنتاجية المحاصيل فى الأراضى المنفذ بها تبلغ نحو ٢٠٪ فى المتوسط [٤٢] .

ومن ناحية أخرى يقدر الفقد فى مياه الرى بسبب انتشار نبات ورد النيل وحده فى المساقى والمصارف الخصوصية بنحو ٦٢ مليون متر مكعب سنويا[٤٣] .

٤ – استمرار اتباع أسلوب الرى بالغمر فى بساتين الفاكهة بالأراضى القديمة ، حيث يمكن استبداله بأسلوب الرى بالتنقيط .

٥ – عدم التزام الزراع بمواعيد الزراعة التى تحددها وزارة الزراعة للمحاصيل المختلفة ، وتبلغها لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية التى تطلق على أساسها مياه الرى فى الترع الفرعية وترع التوزيع ، مما يترتب عليه هدر فى هذه المياه وعدم الاستفادة بها فى الأغراض التى صرفت من أجلها . ويعزى عدم التزام الزراع بمواعيد الزراعة إلى أسباب مختلفة منها مايقع خارج نطاق مسئوليتهم مثل تأخر حصولهم على مقررات التقاوى والأسمدة وسلف خدمة الأرض التى تصرفها بنوك التنمية والائتمان الزراعى إلى مابعد هذه المواعيد . ومن هذه الأسباب مايقع فى نطاق مسئولية الزراع أنفسهم كتعمد تأخيرهم لإخلاء الأرض من المحصول السابق لسبب أو لآخر .

٦ – عدم استواء سطح التربة بالحقول وتوزعه بين مناطق مرتفعة وأخرى منخفضة تتراوح الفروق بين ارتفاعاتها بين ٥ سم و ٢٠ سم . ويترتب على عدم انتظام أو استواء سطح التربة على هذا النحو اضطرار الزراع إلى استخدام كميات من مياه الرى أكبر من اللازم ، لضمان وصول كميات كافية من المياه إلى البقع المرتفعة من سطح الأرض[٤٤] .

ولقد اهتمت بعض الدراسات بتبيان تأثير تسوية سطح التربة

بالحقول على كميات المياه المستخدمة لرى وحدة المساحة من المحاصيل المختلفة ، فعلى سبيل المثال تشير إحدى الدراسات إلى أن تطبيق مشروع تطوير الرى فى المناطق التجريبية ، بما يتضمنه من حسن تسوية سطح التربة ، قد كشف عن إمكانية خفض كميات المياه المستخدمة فى الرى بنسب تتراوح بين ١٥٪ و ٣٠٪ مع زيادة الغلات الفدانية للمحاصيل المختلفة بنسب تبلغ فى المتوسط ٣٠٪ (٤٥) .

وتشير دراسة أخرى إلى أن تجربة تطبيق مشروع تطوير الرى فى منطقة أبيوها بمحافظة المنيا تبين أن التسوية الجيدة أو الدقيقة لسطح التربة باستخدام تكنولوجيا الليزر ، وتقسيم الأرض إلى خطوط طويلة أو إلى أحواض كبيرة مستوية أو إلى شرائح ذات ميول متناسبة مع نوع التربة قد أدت إلى تحقيق وفر فى كميات المياه المستخدمة لرى الفدان الواحد بنسب مقدارها ٩٠ر١٥٪ و ٤٥ر٢٠٪ و١٥ر١٩٪ و ٨٨ر٢١٪ فى حالة محاصيل القطن والذرة الشامية والفول البلدى والقمح على التوالى . والكميات المقابلة لهذه النسب تبلغ ٧٥٠ مترا مكعبا ، و٧٢٠ مترا مكعبا ، و٤٥٠ مترا مكعبا ، و ٧٠٠ متر مكعب للفدان من المحاصيل الأربعة المذكورة على التوالى (٤٦) .

وتبين نتائج تجارب حقلية أخرى أجريت فى محافظة المنيا فى الموسم الصيفى لعام ١٩٨٥ أن متوسط كميات مياه الرى المستخدمة لرى الفدان من محصول الذرة الشامية انخفض من ٣٣٠٥ متر مكعب فى الأرض التى لم تجر لها عمليات تسوية (غير المسواة) إلى ٢٣٠٧ متر مكعب فى الأرض المسواة باستخدام تكنولوجيا الليزر بنقص مقداره ٩٩٨ مترا مكعبا . وفى المقابل كانت الغلة الفدانية ٢٩ر١٢ إردبا فى الأرض غير المسواة و ٣٢ر١٣ إردبا فى الأرض المسواة . ولقد اقترن انخفاض كميات مياه الرى المستخدمة فى الأراضى المسواة عنها فى الأراضى غير المسواة على النحو المشار إليه بانخفاض متوسط الزمن الذى استغرقته الرية الواحدة من ١٦ر٦ ساعة فى الأراضى الأخيرة إلى ٨٦ر٤ ساعة فى الأراضى الأولى (٤٧) . ومعنى ذلك أن التسوية الدقيقة للأرض المنزرعة بالذرة الشامية أدت ، فى نطاق التجارب المعنية ، إلى تحقيق وفر فى كميات

المياه المستخدمة لرى الفدان مقداره نحو ٢ر٣٠٪ ، وتحقيق وفر فى زمن الرية الواحدة مقداره نحو ١ر٢١ ٪ ، فى الوقت الذى أدت فيه إلى زيادة الغلة الفدانية بنحو ٤ر٨٪ ، ومن ثم فإنها أدت إلى زيادة إنتاجية الوحدة من تكاليف عملية الرى بنحو ٣٧٪ وإلى زيادة إنتاجية الوحدة (المتر المكعب) من مياه الرى بنحو ٥٧٪ . وهذه النتائج تشير بتعبير آخر إلى أن عدم تسوية سطح التربة بالحقول المنزرعة بالذرة الشامية يؤدى إلى فقد فى مياه الرى مقداره أكثر من ٣٠٪ ، كما يؤدى فى نفس الوقت إلى فقد (إهلاك) فى آلات الرى ، وفقد في الوقود المستخدم فى تشغيلها ، وفى جهد العمالة المشتغلة فى عملية الرى مقداره نحو ٣٧٪ ، وإلى فقد فى الإنتاج مقداره نحو ٤ر٨٪ .

ولعل تأثير عدم تسوية الأرض على الهدر فى مياه الرى يتضح بجلاء أكبر من خلال نتائج تجارب حقلية أجريت للتعرف على تأثير التسوية الدقيقة للأرض باستخدام تكنولوجيا الليزر على استهلاك مياه الرى والغلة الفدانية لمحصول البصل فى محافظة بنى سويف فى الموسم الشتوى ١٩٨٦/٨٥ ، فمن هذه النتائج يتبين أن كميات المياه المستخدمة لرى الفدان كانت ١٧ر٩٨٧ مترا مكعبا فى الأراضى المسواة باستخدام تكنولوجيا الليزر ، و٨٣ر١١٨٣ مترا مكعبا فى الأراضى المسواة باستخدام الوسائل التقليدية ، و ١٤٢٣ مترا مكعبا فى الأراضى التى لم تجر لها عمليات تسوية . وفى المقابل كانت الغلة الفدانية فى هذه الأراضى ٥٧ر٦ طنا ، و ٦٨ر٥ طنا ، و١٤ر٥ طنا على التوالى [٤٨] . والمعنى الذى تبرزه هذه النتائج أن التسوية الدقيقة للأرض باستخدام تكنولوجيا الليزر أدت إلى خفض كميات المياه المستخدمة لرى الفدان من محصول البصل بنحو ٧ر١٦٪ من الكميات المستخدمة لريه فى الأرض المسواة باستخدام الوسائل التقليدية ، وبنحو ٦ر٣٠٪ من الكميات المستخدمة لريه فى الأرض التى لم تجر لها تسوية . وكذلك تشير هذه النتائج ، من الناحية الأخرى ، إلى أن الغلة الفدانية فى الأرض المسواة باستخدام تكنولوجيا الليزر تزيد عنها فى الأرض المسواة بالوسائل التقليدية بنحو ٧ر١٥٪ وفى الأرض التى لم تجر لها تسوية بنحو ٨ر٢٧٪ . وهذا يعنى بدوره أن تسوية الأرض باستخدام

تكنولوجيا الليزر أدت إلى زيادة إنتاجية الوحدة (المتر المكعب) من مياه الرى بنحو ٣٩٫٦٪ عنها فى الأراضى المسواة باستخدام الوسائل التقليدية وبنحو ٨٦٪ عنها فى الأراضى التى لم تجر لها تسوية مع مايقترن بذلك من وفر فى تكاليف الرى فى الحالة الأخيرة عنها فى الحالتين الأولى والثانية.

ولعل ماتقدم من نتائج أسفرت عنها تجارب حقلية يؤكد مايذهب إليه البعض من تقدير للفقد فى مياه الرى بسبب عدم تسوية الأرض بما يتجاوز ٢٠٪ [٤٩]، بل وبما قد يصل إلى ٣٠٪ [٥٠].

٧ - تراخى أو عدم الالتزام بسياسة التجميع المحصولى، ومايترتب عليه من تعدد المحاصيل المنزرعة ليس على الترعة الفرعية أو ترعة التوزيع الواحدة فحسب بل وعلى المسقاة الواحدة أيضا. ويقترن بتعدد المحاصيل المنزرعة على الترعة أو المسقاة الواحدة وتباين احتياجاتها من مياه الرى من حيث عدد الريات ومواعيد الرى أن يروى الزراع زراعاتهم منفردين. ويترتب على كل ذلك زيادة كبيرة فى كميات المياه المستخدمة بالفعل لرى المحاصيل المنزرعة على ترعة التوزيع، أو على المسقاة الواحدة عن الكميات التى تكفى لريها فى حالة التجميع المحصولى، وعلى أساس زراعة محصول واحد على ترعة التوزيع الواحدة أو على المسقاة الواحدة على أقل تقدير، لأنه من المعروف أن تنوع الزراعات على مستوى الترعة الواحدة يجعل من الصعب تصميم مناوبة تلائم احتياجات كل المحاصيل المنزرعة على هذه الترعة.

وتقدر كميات مياه الرى التى يمكن توفيرها عن طريق التجميع المحصولى، وما يمكن أن يقترن به من رى جماعى، بما لايقل عن ٣٠٪ من مجموع كمياتها المستخدمة لرى محاصيل متعددة متباينة الاحتياجات المائية ومتجاورة على المروى الواحد. ويستند فى هذا التقدير إلى ما أسفر عنه التجميع المحصولى وفقا لدورة زراعية ثلاثية فى أراضى إحدى الجمعيات التعاونية للإصلاح الزراعى من وفر فى كميات المياه المستخدمة فى رى هذه الأراضى فى ظل التجميع بالقياس إلى كميات المياه التى كانت تستخدم لريها قبله [٥١]. ولعل ذلك يفسر حرص البعض وإصراره على الدعوة إلى الالتزام بسياسة لتجميع الاستغلال الزراعى يتم بمقتضاها

زراعة محصول واحد فقط على كل ترعة من ترع التوزيع كلما أمكن ذلك ، أو على مستوى المسقاة الواحدة على أقل تقدير . فهذا أمر من شأنه أن يمكن من تجميع نقاط الرفع على المسقاة الواحدة فى نقطة واحدة أو فى أقل عدد ممكن من النقاط ، وهو مايعتقد بضرورته لرفع كفاءة شبكة توزيع المياه استنادا إلى ماكشفت عنه التجارب الحقلية فى هذا السبيل(٥٢) .

٨ – زراعة محاصيل ذات احتياجات مائية كبيرة فى نهايات الترع .

٩ – إجراء القسم الأكبر من عمليات الرى نهارا وعدم الإقبال على الرى الليلى . ولعله مما يذكر فى هذا الخصوص أن نسبة كبيرة من المياه التى تذهب إلى المصارف هى فى واقع الأمر مياه رى عذبة تصل إلى هذه المصارف عن طريق نهايات الترع الرئيسية وترع التوزيع دون أن تمر بالتربة أو بالأرض المنزرعة . ويعزى ذلك إلى تصميم شبكة الرى على أساس السحب منها لمدة ٢٤ ساعة فى اليوم ، وليس على أساس نظام التخزين الليلى حيث لايقوم الزراع فى الغالب بالرى ليلا . ولقد يفسر ذلك ارتفاع كمية مياه المصارف وانخفاض نسبة الأملاح بها (٥٣) .

١٠ – عدم تيقن الزراع من مواعيد المناوبات وشكهم فى عدم انتظامها ، ونقص معرفتهم للحالة الفعلية لرطوبة التربة ومدى ملاءمتها لاحتياجات النبات ، مما يدفعهم إلى الرى فى فترات متقاربة قبل انقطاع مياه الرى بسبب السدة الجارية أو السدة الشتوية السنوية ؛ لخوفهم من أن يطول انقطاعها ، وأن يترتب عليه إلحاق أضرار بالنباتات (٥٤) .

ويشير البعض إلى أنه «تم تجربة إطلاق المياه بصفة مستمرة فى بعض الترع الفرعية بمنطقة المنصورية بالجيزة وكانت نتيجة ذلك – بعد أن اطمأن الفلاح لوجود المياه باستمرار – أن أخذ يقتصر فى استخدامه بما يتلاءم مع احتياجه ، وكان ذلك من خلال العمل معه» (٥٥) . وثمة من يشير إلى أن تجربة إلغاء مناوبات الرى وإطلاق مياه الرى باستمرار فى ترع التوزيع فى منطقة المنصورية بمحافظة الجيزة أثبتت أن كميات المياه المستهلكة فى حالة إطلاق المياه فى الترعة باستمرار تقل عنها فى حالة العمل بنظام المناوبات بنحو ٥٪ (٥٦) . وفى هذا السبيل أيضا تشير إحدى الدراسات إلى أن إطالة فترة مناوبة الأرز من ٤ أيام إلى ٦ أيام يترتب عليه

وفر فى مياه الرى يصل إلى ١٥٪ [٥٧] .

١١- استخدام الرى فى بعض الأحيان كوسيلة لتيسير أداء بعض العمليات الزراعية مثل الرى لتليين التربة وتطريتها قبل إزالة أحطاب القطن من الأرض يدويا .

١٢- إلى جانب الأسباب المباشرة ، أنفة الذكر ، للفقد فى مياه الرى هناك أسباب أخرى لهذا الفقد قد تبدو غير مباشرة لعل من أهمها :

أ - زراعة أصناف من المحاصيل منخفضة الإنتاجية .

ب - زراعة أصناف من المحاصيل ذات احتياجات مائية مرتفعة .

جـ - زراعة أصناف من المحاصيل طويلة المكث فى الأرض .

د - زراعة محاصيل كالقطن ، على سبيل المثال ، على ريشة واحدة (عمالة) وترك الريشة الأخرى (بطالة) بدلا من زراعته على مصاطب أو خطوط عريضة على الريشتين .

هـ - انخفاض أعداد النباتات فى وحدة المساحة عن الأعداد المثلى لتحقيق أقصى غلة فدانية ممكنة فى ضوء نتائج البحوث العلمية التطبيقية .

و - انتشار الحشائش والنباتات الغريبة فى الحقول

إن أيا من هذه الأسباب ، وإن كان قد يبدو أنه لايزيد من كميات المياه المستخدمة لرى وحدة المساحة من محصول ما ، من شأنه على أقل تقدير أن يخفض من إنتاجية الوحدة من مياه الرى ، وهذا يمثل فقدا فى ذاته .

يترتب على ماتقدم انخفاض كفاءة استخدام مياه الرى فى الأراضى الزراعية ، أى نسبة مايستهلكه النبات من المياه إلى كمية المياه التى تدخل الحقل . ويقدر أن هذه النسبة لاتتجاوز فى معظم الأحوال ٥٥٪ [٥٨] ، على حين يستهدف الارتفاع بها إلى مايتراوح بين ٧٥٪ و ٨٠٪ [٥٩] . ومعنى ذلك أن المهدر من مياه الرى فى الزراعة المصرية وعلى مستوى الحقل فقط يمكن أن يتجاوز ربع مجموع كميات مياه النيل المستخدمة فى الرى على هذا المستوى .

يبقى بعد ذلك أن الهدر لايقف عند مياه النيل العذبة فقط ، وإنما يتجاوزها أيضا إلى مياه الصرف التى يقدر أن سبعة مليارات منها تذهب إلى البحر دون إمكانية الانتفاع بها بسبب تلوثها بالمخلفات السائلة للصرف الصناعى والصرف الصحى وبقايا الأسمدة والمبيدات [٦٠] . ويمتد الهدر أيضا ليشمل كميات من مياه

الأمطار ، وخاصة تلك الأمطار التى تهطل على جنوب سيناء فى صورة سيول تجرف فى طريقها مايعترضها من مبان وطرق ومزروعات قبل أن تذهب إلى البحر سدى . وتقدر كمية هذه المياه بنحو ٥٠ مليون متر مكعب فى السنة [٦١] . وتقتضى اعتبارات الأمن القومى قبل أى اعتبار آخر بذل كل مايلزم من جهد ومال لاصطياد هذه المياه والانتفاع بها فى رى الأراضى القابلة للزراعة فى جنوب سيناء أو نقلها للانتفاع بها جزئيا فى تعمير وسط سيناء لما له من أهمية إستراتيجية.

٣ - هدر الموارد المادية في الزراعة المصرية

تتعرض الموارد المادية فى الزراعة المصرية ، مثلها مثل مواردها الطبيعية ، لصور مختلفة من الهدر . ويتضمن هذا القسم من الدراسة تناولا موجزا لبعض صور أو مظاهر الهدر فى هذه الموارد .

٣ . ١ . الهدر فى الآلات الميكانيكية والمعدات الزراعية

تتميز الجرارات بين كافة الآلات الميكانيكية الزراعية بأنها أوسعها انتشاراً وأسرعها نموا وازديادا فى الزراعة المصرية . فلقد ازداد عدد الجرارات المستخدمة فى النشاط الزراعى إلى أكثر من خمسة أمثاله فيما بين عامى ١٩٥٠و ١٩٨٧/٨٦، حيث ازداد من ٩٩٧٢ جرارا فى العام الأول [٦٢] إلى ٥٠٠٧٢ جرارا فى العام الثانى [٦٣] . وتقتصر هذه الأعداد على الجرارات المستخدمة فى النشاط الزراعى فقط حيث لاتشتمل على الجرارات المستخدمة فى استصلاح الأراضى . وبالمقارنة بعام ١٩٧١/٧٠ يزيد عدد الجرارات المستخدمة فى النشاط الزراعى فى عام ١٩٨٧/٨٦ بأكثر من ١٨٥٪ ، بينما يزيد مجموع قوتها الحصانية بأكثر من ٢٤٦٪ ، ويقترن بذلك ارتفاع متوسط القوة الحصانية للجرار من نحو ٤٧ حصانا فى عام ١٩٧١/٧٠ إلى نحو ٥٧ حصانا فى عام ١٩٨٧/٨٦ [٦٤] .

وتأتى ماكينات الرى الثابتة والنقالى فى المرتبة الثانية بعد الجرارات من حيث درجة انتشارها فى الزراعة المصرية . ولقد ازداد عدد ماكينات الرى الثابتة من ٨٤٩٣ ماكينة يبلغ مجموع قوتها الحصانية ٢٦٣١٣٠ حصانا فى عام

١٩٧١/٧٠ إلى ١٠٠١٩ ماكينة يبلغ مجموع قوتها ٢٨٢٠٢٥ حصانا فى عام ١٩٨٧/٨٦ بزيادة مقدارها نحو ١٨٪ فى العدد ونحو ٢ر٧٪ فى مجموع القوة الحصانية . وفى نفس الفترة ازداد عدد ماكينات الرى النقالى من ٤٥٣٣ ماكينة يبلغ مجموع قوتها الحصانية ٦٦٥٨٣ حصانا فى عام ١٩٧١/٧٠ إلى ٨٥٢٣ ماكينة فى عام ١٩٨٧/٨٦ يبلغ مجموع قوتها الحصانية ٩٨١٣٣ حصانا بزيادة مقدارها أكثر من ٨٨٪ فى العدد ونحو ٤ر٤٧٪ فى مجموع القوة الحصانية [٦٥] .

ولقد بدأ استخدام والتوسع فى استخدام الآلات الزراعية الميكانيكية فى الزراعة المصرية بالاعتماد على الاستيراد من الخارج فى صورة آلات كاملة التصنيع أو فى صورة أجزاء تجمع محليا . ولايخضع استيراد هذه الآلات لمواصفات ومعايير محددة وفقا لظروف الزراعة المصرية الطبيعية والمجتمعية . ويترتب على ذلك تعدد أنواع وطرز ومناشئ الآلة الواحدة ، فهناك على سبيل المثال سبع عشرة ماركة رئيسية من الجرارات تضم طرزا مختلفة ، إلى جانب ماركات أخرى أقل أهمية . ويصدق هذا الأمر أيضا على ماكينات الرى حيث يتوزع مايوجد منها فى الزراعة المصرية بين ثمانى عشرة ماركة رئيسية ، إلى جانب ماركات أخرى أقل أهمية [٦٦] .

وينطوى تطور الجرارات وماكينات الرى ، أنف الذكر ، ومصادر الحصول عليها ، على هدر قد يبدو فى المظاهر التالية :

١ – انخفاض كفاءة استخدام هذه الآلات ، والجرارات بصفة خاصة ، فى الزراعة المصرية كثيرا عما يمكن تحقيقه منها بسبب زيادة المتاح منها عن الحاجة إليها ، وانعدام الدقة فى اختيارها بما يلائم ظروف واحتياجات الزراعة المصرية ، وعدم توافر العمالة الفنية المدربة اللازمة لتشغيلها وصيانتها .

٢ – خروج قسم من هذه الآلات من نطاق التشغيل قبل انقضاء عمرها الإنتاجى المفترض ، أو انخفاض كفاءة استخدامها بسبب تعذر الحصول على قطع غيار لها نتيجة لتعدد مناشئها .

٣ – تزايد الاتجاه نحو استخدام الجرارات كبيرة الحجم فى الزراعة المصرية خلافا لما يمكن توقعه بالنظر إلى ملاءمة أحجام الجرارات للهيكل الحيازى ، من ناحية ، وإلى عدم ملاءمة الأحجام الكبيرة منها لطبيعة التربة الزراعية

المصرية الطينية الثقيلة فى الغالب ، من الناحية الأخرى . ففى الوقت الذى يزداد فيه تجزؤ وتفتت الحيازات المزرعية يزداد متوسط القوة الحصانية للجرار على نحو ماسلف ذكره . ولقد يعزى ذلك ، ضمن أسباب أخرى ، إلى الاعتماد كلية على الاستيراد من الخارج مع ماقد يقترن به من اضطرار إلى قبول ماهو معروض منها، ناهيك عن عدم العناية والتدقيق فى المفاضلة بين مصادر الاستيراد على أسس فنية موضوعية لسبب أو لآخر .

ولعله مما يفسر التطور الكمى ، للجرارات وماكينات الرى ، آنف الذكر تلك السياسات الحكومية التى كان من شأنها أن تشجع على اقتناء واستخدام هذه الآلات مثل حوافز التحديث ، وسياسات الدعم لمشروعات مثل ماعرف بمشروعات الأمن الغذائى ، والإعفاءات الجمركية ، والتسهيلات الائتمانية ، والمبالغة فى رفع قيم أسعار الصرف ، ودعم أسعار الوقود .

٢.٣. هدر الوقود واهتلاك الآلات

يرتبط بالهدر فى مياه الرى ، نتيجة لسوء تسوية سطح التربة الزراعية ، هدر فى الوقود وفى ماكينات وآلات الرى بسبب تشغيل هذه الآلات لفترات أطول من الفترات التى يمكن أن تستغرقها عمليات رى الأرض فى حالة استواء سطح تربتها . وفى هذا الخصوص تبين نتائج تجارب حقلية أجريت فى محافظة المنيا فى الموسم الصيفى لعام ١٩٨٥ أن متوسط الوقت الذى استغرقته الرية الواحدة للفدان من الذرة الشامية بلغ فى الأرض جيدة التسوية ٨٦ر٤ساعة ، وفى الأرض غير المسواة ١٦ر٦ ساعة . ومعنى ذلك أن التسوية الدقيقة للأرض المنزرعة بمحصول الذرة الشامية أدت ، فى نطاق التجارب المعنية ، إلى زيادة إنتاجية الوحدة من تكاليف عملية الرى بنحو ٣٧٪ ، وهو مايعنى أيضا خفض تكلفة الوقود واهتلاك آلات الرى بنفس النسبة تقريبا (٦٧) .

وبالمثل تبين نتائج تجارب أجريت بمحافظة بنى سويف ، فى الموسم الشتوى ١٩٨٦/٨٥ ، للتعرف على تأثير التسوية الدقيقة للأرض باستخدام تكنولوجيا الليزر على استهلاك مياه الرى والغلة الفدانية لمحصول البصل ، أن متوسط كميات مياه الرى المستهلكة للفدان فى الأرض المسواة باستخدام تكنولوجيا الليزر يقل بنحو ٧ر١٦٪ عنه فى الأراضى المسواة بالوسائل التقليدية ،

وبنحو ٦ر٣٠٪ عنه فى الأراضى غير المسواة [٦٨] . وهذا يعنى انخفاض تكلفة الوقود واهتلاك آلات الرى بنفس النسب . ومن ثم فإنه يؤكد أن هناك هدرا فى الوقود وفى اهتلاك الآلات المستخدمة فى الرى ناتجا عن الإسراف فى عمليات الرى ، بصفة عامة ، وعن سوء تسوية سطح التربة الزراعية ، بصفة خاصة .

٣ . ٢ . الهدر فى التقاوى

تتعرض تقاوى الحاصلات الزراعية لهدر يتمثل ، بصفة أساسية ، فيما يلى :

١ – ارتفاع معدلات التقاوى المستخدمة ، للزراعة والترقيع ، عن المستويات الملائمة ، ويعزى هذا إلى عوامل لعل من أهمها :

أ – سوء إعداد وتهيئة مرقد البذرة مما يترتب عليه ضعف نسبة إنبات البذور.

ب – ارتفاع مستوى الماء الأرضى وارتفاع ملوحة التربة ، مما يترتب عليه أيضا موت أجنة البذور ، ومن ثم ضعف نسبة إنباتها ، والحاجة إلى ترقيعها ، أى إعادة زراعتها .

جـ – جهل الزراع بالأعداد الملائمة للنباتات فى وحدة المساحة وما يترتب عليه من وضع أعداد كبيرة من البذور فى الجورة الواحدة ومن الزراعة فى جور شديدة التقارب .

د – عدم انتظام الإنبات بسبب إغراق أجزاء من الحقل بالمياه بسبب عدم استواء سطح التربة ، ومايترتب عليه من ضياع كميات من البذور بلا طائل .

هـ – انخفاض جودة التقاوى المستخدمة على نحو تنخفض معه نسبة الإنبات ، ومن ثم تزيد الكمية المستخدمة منها . وينطبق ذلك على التقاوى التى يستخدمها الزراع من إنتاجهم الخاص ، والتى تتسم بضعف نسبة إنباتها لأسباب تتعلق بسوء تخزينها أو بغيره ، كما ينطبق على التقاوى التى تنتجها شركات خاصة لاتتوافر لها الإمكانيات اللازمة لإنتاج تقاوى من مستوى ملائم ، مثلما حدث بالنسبة لتقاوى الذرة الشامية فى ظل الحملة القومية للنهوض بهذا المحصول ، حيث كان السبب فى انخفاض الغلة الفدانية فى بعض

حقول الحملة عنه فى بعضها الآخر هو انخفاض بل وتدهور مستوى جودة بعض لوطات التقاوى .

٢ - تعرض كميات من التقاوى للتلف بسبب سوء التخزين فى مراحل وعلى مستويات مختلفة .

٣.٤.٠ الهدر فى الأسمدة والمبيدات الكيميائية

يترتب على تدهور خصوبة التربة وانخفاض محتواها من العناصر المغذية الكبرى فى صورها الميسرة لامتصاص النبات حاجة إلى زيادة الكميات المستخدمة من الأسمدة الكيميائية . وتزداد هذه الحاجة بسبب عوامل أخرى لعل من أهمها :

١ - الإسراف فى استخدام مياه الرى ومايترتب عليه من غسل الأسمدة مع مياه الرى الزائدة ، وتسربها إلى المصارف ، أو إلى أعماق فى التربة لاتصلها جذور النباتات .

٢ - اختلال التوازن بين العناصر المغذية الكبرى بعضها البعض ، وبينها وبين العناصر المغذية الصغرى ، على نحو يترتب عليه ضعف الأداء الفسيولوجى للنبات وعدم قدرته على امتصاص كميات أكبر من العناصر المغذية الكبرى والصغرى فى التربة ، مما يزيد من الحاجة إلى استخدام كميات أكبر من العناصر الكبرى .

٣ - إضافة الأسمدة بطريقة غير سليمة ، وعلى أبعاد غير مناسبة من منطقة جذور النباتات ، وفى مواعيد غير ملائمة .

وإلى جانب ذلك تتعرض الأسمدة الكيميائية إلى هدر بسبب ظروف تخزينها ونقلها وتداولها على كافة المستويات .

ولقد يعزى ازدياد استخدام الأسمدة الكيميائية فى الزراعة المصرية إلى التوسع فى استخدام المبيدات الكيميائية على نحو ينطوى على أخطار كبيرة ليس أقلها شأنا إبادة الكائنات العضوية فى التربة التى تحافظ على خصوبتها ، ناهيك عما تلحقه من أضرار بالبيئة والكائنات الحية النافعة .

وتشير البيانات المتاحة إلى ازدياد كميات المبيدات الكيميائية المستخدمة فى الزراعة المصرية من ٢١٤٣ طنا فى عام ١٩٥٢ إلى ٢٣٤٦١ طنا فى عام ١٩٨٦/٨٥ ، ثم تناقصت إلى ١٧١٥٢ طنا فى عام ١٩٨٨/٨٧ [٦٩] . وعلى الرغم

من هذا التناقص ماتزال الكميات المستهلكة من المبيدات الكيميائية تنطوى على هدر لعل مبعثه ضعف الوعى باستخدام المبيدات ، من ناحية ، وانخفاض فاعلية المبيدات المستخدمة ، وهى فى معظمها مبيدات مستوردة ، من ناحية أخرى . وربما يعزى ذلك إلى أن مايستورد منها ليس أفضل مايمكن استخدامه لمقاومة الآفات المنتشرة فى الزراعة المصرية .

ولعله مما يستحق الالتفات فى هذا الخصوص ذلك الاتجاه الحديث نسبيا نحو إحلال المبيدات الكيميائية محل المقاومة الميكانيكية للحشائش . فلقد ازدادت كميات المبيدات المستخدمة فى مقاومة الحشائش من نحو ٦٦ طنا فى عام ١٩٧٠ إلى نحو ١٦٦٣ طنا ، أى مايعادل ٢٤ ضعفا ، فى عام ١٩٨٧ [٧٠] . وهذا أمر من شأنه أن يزيد من الهدر فى التربة الزراعية ، ناهيك عما يلقيه من عبء على ميزان المدفوعات ، حيث تستورد كل هذه المبيدات تقريبا من الخارج .

٣. ٥. الهدر فى البحث العلمى الزراعى

لايقتصر الهدر فى الزراعة المصرية على مرحلة الإنتاج وإنما يسبقها إلى مرحلة البحث العلمى الزراعى . ويتخذ الهدر فى هذه المرحلة صورا لعل من أهمها :

١ - ضعف مستوى الانتفاع بالتجهيزات البحثية المتاحة فى بعض مجالات البحث العلمى الزراعى ، حيث يتوافر لهذه المجالات الكثير من الأجهزة الدقيقة والثمينة ، كأجهزة التحليلات الكيميائية والحاسبات الإلكترونية والميكروسكوبات المتطورة ، بعضها معطل وبعضها الآخر يستخدم دون طاقته التصميمية . ولقد يعزى ذلك إلى مايتاح لهذه المجالات من معونات أجنبية تتركز ، بصفة أساسية ، فى تقديم أجهزة ومعدات لهذه المجالات من إنتاج البلدان المانحة لهذه المعونات .

٢ - توقف النشاط البحثى ، فى بعض الأحيان ، بعد خطوة معينة بسبب عجز فى التمويل ، ومايرتبط بذلك من عدم الاستفادة بالجهود والإمكانيات التى بذلت فيه حتى هذه الخطوة ، ومايعنيه من هدر وتبديد إمكانات بحثية بلا طائل .

٣ - الإسراف ، فى حالة الاعتماد على معونات أجنبية فى تمويل مشروعات بحثية ، فى اقتناء أجهزة ومعدات تفوق بكثير الحاجة إليها والطاقة البشرية

المتاحة لتشغيلها فى بعض مجالات البحث العلمى الزراعى ، والتقتير فى توفيرها فى بعض مجالاته الأخرى .

٤ - انعدام أو ضعف التنسيق بين المؤسسات التى تعمل فى مجال البحث العلمى الزراعى و / أو بين فروع المؤسسة الواحدة منها ، مع مايترتب على ذلك من تكرار العمل البحثى الواحد فى أكثر من مؤسسة بحثية أو فى أكثر من قسم أو فرع فى مؤسسة بحثية واحدة ، ومايقترن به من هدر وتبديد فى الجهد والإمكانيات ، ومن بعثرة للإمكانيات التمويلية المحدودة المتاحة وتفتيتها بين المؤسسات المختلفة أو أقسام المؤسسة الواحدة . وهذا أمر من شأنه أن يحول دون تحقيق القدر الأمثل من الانتفاع بالإمكانيات المالية والمادية المحدودة المتاحة للبحث العلمى الزراعى .

المراجـــع

١ - لجنة الإنتاج الزراعى والرى واستصلاح الأراضى - مجلس الشورى - الإنتاج الزراعى والتصدير - التقرير المبدئى - دور الانعقاد التاسع - ١٩٨٨-ص ٣ .

٢ - راجع : أحمد حسن إبراهيم (دكتور) - جوانب من صورة الزراعة المصرية بعد خمس وعشرين سنة من ثورة يوليو ١٩٥٢ - فى : الاقتصاد المصرى فى ربع قرن ١٩٥٢-١٩٧٧ : دراسة تحليلية للتطورات الهيكلية - بحوث ومناقشات المؤتمر العلمى السنوى الثالث للاقتصاديين المصريين - القاهرة ٢٣-٢٥ مارس ١٩٧٨ - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع - القاهرة ١٩٧٨- ص ٢٥٧ .

٣ - لجنة الإنتاج والقوى العاملة - مجلس الشورى - تقرير عن السياسة الزراعية - دور الانعقاد العادى الثانى - ١٩٨٢ - ص ١٥ .

٤ - لجنة الإنتاج والقوى العاملة - مجلس الشورى - التقرير النهائى عن القطن فى مصر : زراعته - صناعته - تجارته - دور الانعقاد العادى السادس - ١٩٨٦ - ص ١٧ .

٥ - مجلس الشورى - تقرير اللجنة الخاصة عن موضوع : نحو سياسة لاستخدامات الأراضى فى مصر - دور الانعقاد العادى السادس - ١٩٨٦- ص ١٦ .

٦ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - التوسع الأفقى فى الزراعة - الدورة الأولى - ١٩٧٥ - فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة ١٩٧٤- ١٩٨٩ - المجلد الأول - الزراعة والرى - القاهرة - ١٩٨٩- ص ٢٠.

٧ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - التعدى على الأراضى الزراعية - الدورة

الثامنة – ١٩٨١ – ١٩٨٢– فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة – المجلد الأول – ص ١٨١ .

٨ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – سياسات التشريعات الزراعية – الدورة التاسعة – ١٩٨٢ – ١٩٨٣ فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة – المجلد الأول – ص ١٨٤ .

٩ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – صيانة التربة الزراعية وحمايتها من التدهور – الدورة الثالثة عشرة – ١٩٨٦ – ١٩٨٧ – فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة – المجلد الأول – ص ٢٤٠ .

١٠ – صحيفة الأهرام – ١٠ أبريل ١٩٩٠ – ص ٣ .

١١ – راجع : السيد أحمد الخولى – موسوعة التشريعات الزراعية والقرارات المنفذة لها والتعليمات الخاصة بها – الإدارة العامة للثقافة الزراعية – وزارة الزراعة – القاهرة – ١٩٨٥ – الجزء الثالث – ص ٤ .

١٢ – المرجع السابق – ص ٦ .

١٣ – صحيفة الأهرام – ١٠ أبريل ١٩٩٠ – ص ٣ .

١٤ – السيد أحمد الخولى – مرجع سبق ذكره – ص ٤ .

١٥ – سيد مرعى – الإصلاح الزراعى فى مصر – الطبعة الأولى – بدون ناشر– القاهرة – ١٩٥٧ – ص ١٨١ .

١٦ – راجع : أحمد حسن إبراهيم حسن – الحيازات المزرعية والمزارع التعاونية فى مصر – رسالة ماجستير – قسم الاقتصاد الزراعى – كلية الزراعة – جامعة عين شمس – ١٩٧٢ – ص ٣٠٩ .

١٧ – المرجع السابق – ص ٣١١ .

١٨ – المرجع السابق – ص ٣١٣ .

١٩ – المرجع السابق – ص ٣١٤ .

٢٠ – راجع : سيد مرعى – مرجع سبق ذكره – ص ٣٢٨ .

٢١ – المرجع السابق .

٢٢ – راجع : أحمد حسن إبراهيم حسن – الحيازات المزرعية والمزارع التعاونية فى مصر – مرجع سبق ذكره – ص ٢٩٦ .

٢٣ – سيد مرعى – مرجع سبق ذكره – ص ١٨١ .

٢٤ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – الكتاب الإحصائى السنوى ١٩٥٢ – ١٩٨٨ – يونيو ١٩٨٩ – ص ٨١ .

٢٥ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – صرف الأراضى الزراعية – الدورة الرابعة – ١٩٧٧ – ١٩٧٨ – فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة – المجلد الأول – ص ٨٥ .

٢٦ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - صيانة التربة الزراعية وحمايتها من التدهور - مرجع سبق ذكره - ص ٣٣٢ .

٢٧ - المرجع السابق - ص ٢٤١ .

٢٨ - صحيفة الأهرام - ١٠ ابريل ١٩٩٠ - ص ٣ .

٢٩ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - صرف الأراضى الزراعية - مرجع سبق ذكره - ص ٨٥ .

٣٠ - المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - التفاوت فى الإنتاج الزراعى- الدورة السادسة - ١٩٧٩ - ١٩٨٠ - فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة - المجلد الأول - ص ص ١٤٣ - ١٤٤ .

٣١ - بما فيها المساحات الخاضعة للحملة القومية للنهوض بمحصول الذرة الشامية .

٣٢ - مركز البحوث الزراعية وأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا - الحملة القومية للنهوض بمحصول الذرة الشامية - التقرير السنوى عام ١٩٨٨ - ص ص ١٠ - ١١ .

٣٣ - المرجع السابق - ص ٩ .

٣٤ - مركز البحوث الزراعية وأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا - الحملة القومية لمحصول الأرز - التقرير النهائى لموسم ١٩٨٨ - ابريل ١٩٨٩ - ص ص ٢٤ - ٢٥ .

٣٥ - راجع : محمد قطب نضر - التركيب المحصولى وحساب الاحتياجات المائية - ندوة أزمة مياه النيل وتحديات التسعينات - قسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعة جامعة القاهرة - ٢٤ إلى ٢٥ مارس ١٩٩٠ - ص ٦ من الملاحق .

٣٦ - راجع : المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - وسائل تدارك الفواقد من مياه النيل - فى تقرير المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - الدورة الثامنة عشرة سبتمبر ١٩٩١ - يونيه ١٩٩٢ ص ص ٢٣٦ - ٢٣٧ .

٣٧ - راجع : محمود أبوزيد (دكتور) - مستقبل تطوير الرى فى الأرض القديمة: الإمكانيات والمحددات - ندوة أزمة مياه النيل وتحديات التسعينات - قسم الاقتصاد الزراعى - كلية الزراعة - جامعة القاهرة - ٢٤إلى ٢٥ مارس ١٩٩٠ - ص ٥ .

٣٨ - راجع : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء - السكان والموارد الزراعية وبدائل نمو القطاع الزراعى حتى عام ٢٠٠٠ - الجزء الأول - القاهرة - ديسمبر ١٩٩٠ - ص ٦٨ .

٣٩ - المرجع السابق - ص ٧٠ .

٤٠ - راجع : المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية - وسائل تدارك الفواقد من مياه النيل - مرجع سبق ذكره - ص ٢٣٦ .

٤١ - راجع : أحمد جمال عبدالسميع (دكتور) - الموارد المائية - المؤتمر القومى حول البحث العلمى والمياه - أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا - ٤ و٥ سبتمبر ١٩٩٠ - جزء ١/ - الموارد المائية - ص ٦٠ .

٤٢ – راجع : المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – وسائل تدارك الفواقد من مياه النيل – مرجع سبق ذكره – ص ٢٣٢ .

٤٣ – المرجع السابق – ص ٢٣٧ .

٤٤ – راجع : أحمد حسن ابراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – فى : إبراهيم حسن العيسوى (دكتور) (محرر) – دراسات تطبيقية لبعض قضايا الإنتاجية فى الاقتصاد المصرى – سلسلة قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم (٥٦) – معهد التخطيط القومى القاهرة – نوفمبر ١٩٩٠ – ص ١٣١ .

٤٥ – راجع : محمود أبوزيد (دكتور) – مرجع سبق ذكره – ص ٣ .

٤٦ – راجع : أحمد جمال عبدالسميع (دكتور) – مرجع سبق ذكره – ص ٦٠ .

٤٧ – راجع : أحمد حسن إبراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – مرجع سبق ذكره – ص ١٦٤ .

٤٨ – المرجع السابق – ص ص ١٦٤– ١٦٥ .

٤٩ – لجنة الإنتاج الزراعى والرى واستصلاح الأراضى – مجلس الشورى – الموارد المائية واستخداماتها – التقرير النهائى – دور الانعقاد العادى الحادى عشر – ١٩٩٠ – ص ٣٩ .

٥٠ – لجنة الإنتاج الزراعى والرى واستصلاح الأراضى – مجلس الشورى – الاستخدام الأمثل لمياه النيل – التقرير النهائى – دور الانعقاد العادى التاسع–١٩٨٩ – ص ٢٣ .

٥١ – راجع : محمود فوزى وآخرون – تنظيم الدورة الزراعية – الدار القومية للطباعة والنشر – القاهرة – ب ت – ص ٢١ – ٢٢ .

٥٢ – راجع على سبيل المثال : المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – استيراتيجية مياه النيل – الدورة السابعة – ١٩٨٠ – ١٩٨١ – فى : موسوعة المجالس القومية المتخصصة – المجلد الأول – ص ١٥٧ ، ولجنة الإنتاج واستصلاح الأراضى – مجلس الشورى – الاستخدام الأمثل لمياه النيل – مرجع سبق ذكره – ص ٢٣ ، ومحمد قطب نصر – مرجع سبق ذكره – ص ١٧ ، ومحمود أبوزيد (دكتور) – مرجع سبق ذكره – ص ٦ .

٥٣ – راجع : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – السكان والموارد الزراعية وبدائل نمو القطاع الزراعى حتى عام ٢٠٠٠ – مرجع سبق ذكره – ص ٤٩ .

٥٤ – راجع : أحمد حسن إبراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – مرجع سبق ذكره – ص ١٣١ .

٥٥ – محمود أبوزيد (دكتور) – مرجع سبق ذكره – ص ٦ .

٥٦ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – تدارك الفواقد من مياه النيل – مرجع سبق ذكره – ص ٢٣٢ .

٥٧ – لجنة الإنتاج الزراعى والرى واستصلاح الأراضى – مجلس الشورى – الاستخدام الأمثل لمياه النيل – مرجع سبق ذكره – ص ٢٣ .

٥٨ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – تدارك الفواقد من مياه النيل– مرجع سبق ذكره – ص ٢٣١ .

٥٩ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – السكان والموارد الزراعية وبدائل نمو القطاع الزراعى حتى عام ٢٠٠٠ – مرجع سبق ذكره – ص ٦٤ .

٦٠ – المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية – تدارك الفواقد من مياه النيل– مرجع سبق ذكره – ص ٢٣٣ .

٦١ – المرجع السابق – ص ٢٣٤ .

٦٢ – أحمد حسن إبراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – مرجع سبق ذكره – ص ٢٠٩ .

٦٣ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – نشرة الآلات الميكانيكية الزراعية ١٩٨٧/٨٦ – القاهرة – ديسمبر ١٩٨٩ – ص ٣ .

٦٤ – احتسبت من المصدرين (٦٢) و(٦٣) .

٦٥ – أحمد حسن إبراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – مرجع سبق ذكره – ص ٢١٠ ، والجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – نشرة الآلات الميكانيكية الزراعية ١٩٧٦/٨٦ – مرجع سبق ذكره – ص ٣.

٦٦ – أحمد حسن إبراهيم (دكتور) – التطوير التكنولوجى والإنتاجية فى الزراعة المصرية – مرجع سبق ذكره – ص ١٦٥ .

٦٧ – المرجع السابق – ص ١٦٤ .

٦٨ – المرجع السابق – ص ١٦٤ – ١٦٥ .

٦٩ – المرجع السابق – ص ١٥٧ .

٧٠ – الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء – السكان والموارد الزراعية وبدائل نمو القطاع الزراعى حتى عام ٢٠٠٠ – مرجع سبق ذكره – ص ٢٢١ .

تعقيب الدكتور محمود منصور

الأوراق التى قدمت أوراق قيمة جدا ، وتناقش قضية واحدة ، وهى قضية الهدر فى مورد هام جدا من مورد حياتنا كدولة نامية ودولة زراعية بالأساس ، ولست في حاجة إلى قول ما أهمية الأرض وإنما سأدخل مباشرة فى مناقشة الموضوع ، واتحدث عن تكامل موضوعات البحث الثلاثة ، والذكاء التنظيمى فى اختيار الموضوعات الثلاثة كل منها يناقش الموضوع من زاوية يكمله ما يناقشة الموضوعان الآخران .

وحتى عن انتماءات الباحثين أيضا نجد الاقتصادى والاجتماعى بمعنى أن الظاهرة درست من جوانب متعددة ، وأبعاد حقيقية للظاهرة ، بعد ذلك سأتناولها بالترتيب.

الموضوع الأول : هدر الموارد الطبيعية والمادية فى الزراعة المصرية للزميل الدكتور أحمد حسن .

قيل فى الموضوع الكثير ، والدكتور أحمد حسن تاريخه العلمى الطويل مرتبط بالأرض ، وله باع طويل فى هذا الموضوع ، سواء بحيازة الأرض أو الظلم الواقع على مالكها وحائزيها إلى أن شعر أن الأمر خرج من يده ، فكتب هذه الورقة يندب حظ الأرض ، والورقة قدمت مسحا متميزا ، وتقديرات متعددة ومتنوعة ، ومن مصادر مختلفة للظاهرة أو لحجم الهدر يمكن ألا يتفق مع بعضها أو يختلف، ولكن فى النهاية قدم لنا تصورا عن حجم هائل وضخم جدا بيصل إلى نحو ثلاثة وربع ميلون فدان ما بين هدر دائم وهدر مؤقت .

أنا لا أود الدخول فى مناقشة دقة الأرقام ، ولكنى سعيد بهذا الرقم ، لأن عندنا هذا العدد يتعرض للهدر ، وهذا يعنى أن مصر لديها رصيد ضخم جدا من الأراضى يدخره المصرى للمستقبل .

على هذا المنوال تشير الورقة إلى إمكانيات ضخمة فى القطاع وبالذات فى

الموارد المختلفة . ويبدو أن الزميل أحمد حسن بدأ حياته صحفيا ، فالأرض هى منظومة اجتماعية سياسية ، ونحن نفتقد النظرة الشمولية دائما . فالورقة ناقشت تطورات ظاهرة الهدر والانفصال عن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الباحث مسها فى بعض الجوانب لكن منهج الباحث المعروف عنه ابتعد عنه فى بحث هذه الورقة ، وكان سيعطينى بعض الإجابات على الأسئلة التى أثارتها الورقة ، مثل لماذا بعد صدور القانون فى سنة ١٩٨٧ تضاعف مرات عديدة حجم الهدر وعدد المخالفات ، لو رجعنا إلى السياق الاقتصادى والاجتماعى لحصلنا على إجابة سهلة لهذا الموضوع ، وهو سؤال مهم جدا .

الورقة أهملت الإشارة إلى الهدر فى مكون هام من مكونات الموارد المائية وهى المياه الجوفية ، على الرغم من أنه يحدث تبديد شديد جدا وواسع المدى لهذه المياه والمخزون الجوفى للأرض .

وقضية البحث العلمى ، وهى قضية من أكثر القضايا فى الزراعة المصرية أهمية وخطورة ، وعملية البحوث السطحية أو المسطحة والهامشية ، وعملية إعادة الإنتاج الموسعة لهذه البحوث من المسئول عن هذا ومن المسئول عن الهدر الذى يحدث فى الإمكانيات البشرية والمعملية التى كان من الممكن أن تنقل الزراعة المصرية نقلات كبيرة إلى الأمام .

وتأتى مناقشة هذا الموضوع فى الورقة الخاصة بالدكتور عبد الفتاح ، وهناك ملاحظة ذكية هى قضية تقدير المساحات المهدرة فى المساقى والمراوى والمنافع إلى آخره طبقا للورقة ١٠٪ تضاعفت إلى ٢٠٪ ونضيف إليها ١٠٪ المنافع الثابتة سيكون الهدر حوالى ٣٠٪ ، وهذه مساحة ضخمة جدا ، واعتقد أن الشواهد لا تؤيدها ، وهى لا تزيد مع بعضها عن ١٠٪ ، وهذه المضاعفات بعيدة عن الموضوع .

وأيضا من الملاحظات التى كنت أعتقد أنها لا تفوت على الدكتور أحمد حسن قضية نوعية الأراضى المهدرة ، وكونه قال الأراضى الخصبة والقريبة من المدن والأراضى السوداء ، ولكن هو يعلم أن وزارة الزراعة تصدر كل خمس سنوات تصنيفا للتربة ، مثلما قال الدكتور خلاف حسب أنواعها إلى خمس درجات ، ومن خلال دراسة كنت أجريتها على إحدى هذه الدورات ٧٣٪ من المساحة المهدرة تقع فى المرتبة الأولى والثانية وهى أراضى يصعب بل من

المستحيل تعويضها ، وهذا يشكل فكرة عن خطورة هذا الموضوع .

ثم ننتقل بعد ذلك إلى الورقة المقدمة من الدكتور عبد الفتاح عبد النبى ، الدكتور أحمد وهدان وكان لى شرف أن يكون لى تعامل مع هذا البحث من فترة سابقة وأرى أن هذا البحث نموذج للبحوث الجيدة جدا ، ويكفى أنه تم إنجازه لأن معظمنا يبدأ ثم لا نتم البحث ونغير الاتجاه .

وأنا أتفق - إلى حد كبير - مع كل المقدمات والنتائج التى توصل إليها البحث فى التقرير ، ولكن لى بعض الإضافات التوضيحية ، مثل قضية المصطلحات العلمية ، مازلنا لم نستوعب قضية تكامل المعرفة وأدوات العلوم المختلفة لدينا استغراب لبعضها ، والدكتورة عايدة عندها نفس المشكلة سبق الإشارة إليها من الدكتور محمود . فالمصطلح يستخدم بمعان متناقضة ، على الرغم من أنه إذا أطلق على معناه الصحيح فسوف يوضح أشياء كثيرة جدا ويكشف عما يقصده الباحث .

ونقطة مهمة جدا أشار إليها الباحث ، وهى أن قيمة الأرض لم تتغير ، وليس بالمعنى السعرى أو الثمن ، ولكن بالمفهوم والمدلول الاجتماعى ، وقال إن عائد الأراض هو الذى نقص ، أما أنا فأقول لا ، والذى نقص هو العائد النسبى للأرضى ، وقد يكون تعبيرا اقتصاديا أكثر على اعتبار أنه العائد المحسوب فى ضوء العوائد المحققة من مختلف الاستخدامات المتاحة للأرض ، والعائد المطلق زاد ، وبالتأكيد فإن عائد الأرض بيزيد نتيجة لأن الأسعار زادت ، وأشياء كثيرة جدا زادت ، لكن العائد النسبى لو أخذنا عائد الأرض من قطعة معينة من الأرض منسوبة إلى استخدامات متعددة لنفس القطعة سنجد أن الاستخدام الزراعى عائده انخفض بالفعل ، وهذا كان الدافع للتغير الذى حدث ، ومعروف نقص لماذا ، موجود تفصيلا فى ورقة الدكتورة عايدة ، لأن الأصول الإنتاجية تعددت فى القرية وتنوعت ، وأصبح هناك أصول إنتاجية غير الأرض قيمتها أعلى من قيمة الأرض وتعطى مردودا أعلى من مردود الأرض ، مثل الذى يملك جرارا أو مزرعة دواجن أو أسماك تعطى عائدا أكبر من مساحة خمسة أفدنة ، وبالتالى انتقلت القيمة من الأرض إلى الأصول الإنتاجية الأخرى غير الثابتة ، والتى لا تحتاج إلى حيز مساحى كبير ، وسنأتى إلى مناقشة هذا الجزء مع الدكتورة عايدة تفصيلا .

والاختلالات السعرية التى حدثت للقطاع الزراعى هى الأساس فى المشكلة،

وأرى أن العودة إلى تصحيح هذه الاختلالات ربما تؤدى إلى تحجيم الظاهرة إلى حد ما ، وهناك رأى يقول إنه فى إطار الخصخصة من الممكن تحرير أسعار عوامل الإنتاج والمنتجات يؤدى إلى قضية التوازنات النسبية بين عناصر الإنتاج المختلفة تأخذ وضعها الطبيعى ، ومن ثم يقلع الفلاحون بحافز اقتصادى عن هدر الموارد الأرضية ويقصرون استخدامها على الموارد الزراعية لأن العائد منها فى ظل استبعاد الأسعار سيكون مجزيا .

النقطة الثانية بشأن ما ورد عن الانطباع عن انخفاض الإنتاجية وإهمال الفلاح للزراعة ، توضح أيضا أن الانخفاض الذى يجرى الحديث عنه ليس الانخفاض فى الإنتاجية ، ولكن فى الإنتاجية النسبية ، لأن متوسطات الإنتاج ومعدلاته فى الزراعة المصرية تتزايد ولكن الحديث يجب أن يكون ماهى الصورة لو قارنا الزراعة المصرية بالزراعة فى ولاية كاليفورنيا على سبيل المثال أو بالزراعة فى المناطق المروية التى يتوافر فيها أيام مشمسة ورى بالراحة وعمالة إلى آخره ، لو قارنا سنجد أن الزراعة المصرية فى هذه الحالة متخلفة ، وهذا يظهر لنا أن لدينا إمكانية للمضاعفة مرتين أو ثلاثا للوصول إلى المعدلات العالية العالمية ، لأنها حاليا تكاد تصل إلى المعدلات المتوسطة فى العالم ، لكنها بعيدة تماما عن متوسطات الأراضى التى تتمتع بظروف مشابهة للزراعة المصرية ، من هنا يأتى الإحباط والشعور بأننا غير منتجين وإنتاجيتنا تنقص .

وبالنسبة لما قيل حول مدى تفاوت اتساع عمليات الاعتداء على الأرض وأنها أكبر نسبيا فى مراكز الدقهلية عنها فى مراكز المنيا .

ونعود أيضا إلى التفسير الاقتصادى للعملية هو أن المردودات النسبية من الاستخدامات غير الزراعية فى محافظة الدقهلية أعلى منها فى محافظة المنيا ، وهذا يؤيد ما ذهبنا إليه فى البداية ، وهذا يكون دافعا وحافزا لصغار الفلاحين والملاك لكى يتخلصوا من هذه الأراضى ، نظرا لأن الاستخدامات البديلة مردوداتها أعلى وبالتالى يتسهل الأمور عليهم . والحقيقة فى مثل هذا البحث الجيد وعلى هذا المستوى والإمكانيات كنا نتوقع فى الجزء المتعلق بالسيناريوهات فى الآخر أن الموضوع الأساسى فى الاقتصاد المصرى كله هو موضوع برنامج التكيف الهيكلى ، وهو الاسم العلمى للدعوة السياسية حول تحرير الاقتصاد أو الإصلاح الاقتصادى ، وهو برنامج زمنى سنوات معينة للتكيف لرأس المال

العالمى ، بمعنى إطلاق آليات السوق ، والتحرر والخصخصة إلى آخره ، وهو أول برنامج تلتزم به الحكومة المصرية من أيام محمد على . وهناك متابعة يومية تقريبا لتنفيذ هذا البرنامج الذى أحرز آليات فى غاية الخطورة على الاقتصاد والمجتمع والثقافة والسياسة ، وكل يوم نبدى تداعيات هذه الآليات . إلا أنه كان يجب على بحث بهذا الحجم أن يعطينا تصورا لتأثير هذه الآليات وسريانها للظاهرة التى نحن بصددها ، ويقول لنا ماذا سيحدث فى المستقبل ، ومن ثم نضع أيدينا على التميز .

أما عن بحث الزميلة الدكتورة عايدة عبد الفتاح ، فى الحقيقة أنا سعدت جدا بهذا البحث ، لأنه فعلا يستحق المناقشة ، ويستحق أن يخصص له وقت كثير لكى يتحسن ويكتمل ، وتتم الاستفادة منه ، لأنها حاولت ، وبالفعل كتبت عن كل ما تخيلت أنه يؤثر على الظاهرة سواء كان ثقافيا أو اجتماعيا أو اقتصاديا أو حتى تاريخيا ، وأرادت أن تقول لنا إن هذه الظاهرة نتيجة هذا المركب كله .

وذكرت لنا عن ثلاثة عوامل تؤثر على هذه الظاهرة : العامل الأول هو مجموعة العوامل التاريخية ، وهى قالت مجموعة أشياء عجيبة جدا جدا ، السد العالى ، والتكثيف الزراعى ، وزيادة السكان ، والهجرة ، مجموعة من المتغيرات المتنوعة على مدى أربعين عاما ، وبالتالى فكل متغير من هذه المتغيرات جاء فى زمن وأحدث تغييرات وتأثيرات غير ما أتى به الآخر ، الأخت اخذتهم كلهم مع بعض ، دون أن تصلهم ببعض ، وقالت بعض النتائج الغريبة التى أشارت فيها إلى بحث قديم فى المركز ، ولكن أشكك فى هذا ، ولكنها لم تستطع أن تقول لنا كيف أن هذه المتغيرات كانت سببا فى زيادة الاعتداء على الأراضى الزراعية .

وتطرقت إلى موضوع القيم ، وأنا أشير هنا إلى البحث الكبيرللمركز والذى توصل فيه إلى أن القيم هنا لم تتغير ، كما أرجعت جزءا كبيرا من الاعتداء على الأراضى الزراعية إلى تغير القيم ، وأوردت الكثير من المراجع إلى هذا الموضوع ، ولكن يجب أن تعود إلى البحث الموجود فى المركز ، وهو أن القيم لم تتغير ، ولكن العوائد النسبية هى التى تغيرت ، وهى التى أدت إلى تغير نظرة الناس إلى الأرض كمورد اقتصادى تتنافس عليه المستويات المختلفة والفلاح كان خلال الستينات رشيدا اقتصاديا فى خلال الاكتفاء الذاتى بعد ذلك عند الاقتصاد السلعى تحول الفلاح إلى اقتصادى فى السوق ، وبدأ يحدث له استجابة شديدة

جدا للتغيرات التى تحصل فى السوق ، وبدأ يتعامل بقانون السوق ، فتحولت الأرض من شيء روحانى إلى سلعة ممكن يتخلص منها طبقا للمزايا النسبية وطبقا لتكلفة الفرصة البديلة للحصول على العائد الذى يأتى منها .

البيانات الموجودة وهى كثيرة أن الفئة الأقل من خمسة أفدنة والتى حصل فيها أكبر قدر من الهدر ، هذه الفئة حدث فيها تغير شديد جدا فى الفترة الماضية، وتنوعت فيها فرص العمل . ومن الثابت أن ٤٠٪ من العمالة مقيمون فى الريف ، ولكن لا يشتغلون بالزراعة ، وحوالى ٣٦٪ يشتغلون بالزراعة . بجانب مهن أخرى ، والباقى يشتغل بالزراعة .

اذن هناك نمط جديد من القيم ، اتجاه ارتباط جديد بالاقتصاد السلعى ، والسوق أفرز فى النهاية تفاعلاته ، وأفرز تغيرا فى اتجاهات هؤلاء الفلاحين نحو التعامل مع سلعة الأرض ، طبعا قضية التقدم التكنولوچى وحيازة الأصول الإنتاجية غير الأرضية من آلات ، ومعدات ، ومزارع الدواجن ، ومزارع الأسماك، كل هذا تزايد جدا ، والتعامل معها وفى أسواقها أيضا ساهم فى خلق الفهم بالسلعية عند الفلاحين وعند المجتمع الريفى ككل .

أيضا كون المزارعين الأقل من خمسة أفدنة ٦٣٪ منهم فى العينة يحصلون على أكثر من ٥٥٪ من دخولهم من مصادر غير زراعية ، يعنى أكثر من النصف ٦٣٪ من الشرائح دخولهم لا تأتى من الأرض . كل هذا أثر على قيمة الأرض فى حد ذاتها ، وتحولت إلى قيمة للتبادل .

إذا انتقلنا بعد ذلك إلى قضية التعديات وتأثيرها الحقيقى ، وأنا أصادف مشكلة غريبة هى أن الزميلة تكلمت عن الآثار الناجمة عن التعدى على الأراضى الزراعية يكون الحديث بعد ذلك عن هدر الإمكانيات . إذا تحدثنا عن الآثار من العنوان ما هو المؤثر وما الأثر ؟ اختلط الأمر ثم انها أوردت لنا مجموعة من الآثار كلها إيجابية فى الحقيقة ، وبذلك لا تجبرنا على الجزع على ما أصاب الأراضى الزراعية ، بالعكس زودت فرص العمل . وحطمت التقاليد القديمة ، وغيرت فى التركيب الطبقى تغييرات قد تكون مناسبة .

لابد أن نتفق على أن كل الآثار التى ترتبت وقالتها الزميلة ، بما فيها ظاهرة التعدى ، هى آثار لظواهر أخرى تعرض لها المجتمع المصرى فى حقبة السبعينيات والثمانينيات : الانفتاح الاقتصادى ، والدخول النفطية ، وكل ما تحدثنا

عنه على مدى حقبتين من الزمان ، أدت إلى أشياء كثيرة ، ومياه كثيرة جرت فى فروع الريف المصرى . أدت فى النهاية إلى آثار من بينها التعدى ، وأيضا الأشياء الأخرى التى ذكرتها الزميلة .

على أن الزميلة فى نهاية البحث قدمت لنا ملامح خطة متكاملة الجوانب والتوصيات تعتمد على البعد القانونى والإعلامى والتنبية إلى خطورة القضية وبصرف النظر عن أى ملاحظات قد تكون واردة حول عدم الدقة فى استخدام العديد من المصطلحات ذات الأصل الاقتصادى المرتبطة بالأرض وبالعمل وبالإنتاج والإنتاجية القيمة والأجور والسعر ، قيمة قوة العمل ، الحيازة ، والملكية ، الكفاءة والكفاية ... إلخ .

كثير من هذه المصطلحات يحتاج إلى التوضيح والتدقيق .

ومع ذلك فإن الجهد الممتاز من الزميلة يستحق منا التهنئة والدعوة إلى إجراء المزيد من البحوث والدراسات فى هذا المجال .

تعقيب الدكتور احمد زايد

لاحظت أن الأوراق مرتبطة ببعضها البعض ، ولى ملحوظة أخرى فى صالح الدكتورة عايدة ونحن نعالج قضية الهدر للأراضى الزراعية أعتقد أن هناك أشياء كثيرة جدا مرتبطة ببعضها ، حالة الفلاح ، وعندما نسأل الفلاح هل المسكن هام بالنسبة لك أم لا ؟ سيقول إن المسكن هام جدا ، أعتقد أن هناك زيادة كبيرة وطبيعية فى السكان بتحدث ، وهناك تفصيلات قدمها الدكتور عبد الفتاح والدكتور أحمد وهدان عن الرأسمالية وعلاقتها بالفلاح . وأنا أعتقد أن الرأسمالية لها علاقة بتحويل الأرض إلى سلعة وتجارة ، والتجريف لم يحدث فى المجتمع المصرى ، فتبعية وتطور رأسمالى ماذا لو علمنا تجربة تخيلية بالنسبة للعلاقة بين السكان والأرض ، أنا أقصد أن يكون هناك نوع من الفصل والتصنيف .

وقضية الحدود والمراوى فى ورقة الدكتور أحمد حسن ، أنا أعتقد أنه حتى لو أن الهدر فى الأرض للمراوى فهو فهم للفلاح ، ويمكن بدون الحدود والمراوى لم يكن يقدر يزرع أنواعا معينة ، وهى مشكلة اجتماعية خاصة بالعلاقات بين الفلاحين وبالملكية الكبيرة والصغيرة .

وقضية الاستهلاك والإنتاج فى الريف ، أنا سعيد جدا بالبحث الذى تم فى المركز لأنه انتهى إلى أن الريف مازال منتجا ولم يصبح مستهلكا وهذه النتيجة يمكن أن تكون صحيحة ، ولكن يجب ألا ننسى أن الاستهلاك لم يزدد فى الريف فقط ، بل فى الحضر أيضا .

والنقطة التى أريد أن أقولها بالنسبة لورقة الدكتورة عايدة ، الأستاذ الدكتور محمود منصور أشار فى أهمية تغير نسق وقيم القرية والدكتورة عايدة أشارت إلى أن القيم فى القرية قد تغيرت . أعتقد أن وجود النتيجتين بجانب بعض لا يجعلنا نتحيز لواحد ضد الآخر ، لأن هناك بحوثا قد أجريت وبعضها بيقول ان القيم تغيرت ، والبعض الآخر بيقول إن القيم لم تتغير ، ورؤية ثالثة المفروض نقول

لنا ماذا حدث . أنا أعتقد أنه إذا كان الفلاح قد غير من سلوكه ، فأكيد أن القيم أو قيمة تغيرت ، وهذا إحساسى ، وهذا يؤدى فى النهاية إلى دفع الفلاح إلى ترك أرضه ويهاجر ، فهل علاقته بالأرض الآن هى نفس العلاقة التى كانت موجودة قديما لم تتغير ؟ والنتيجة التى قالتها الدكتورة عايدة واعتمدت فيها على بحوث سابقة ، وعلى بحثها ، تجعلنا نفكر أن النتيجة التى توصل إليها بحث المركز احتمال تكون محتاجة إلى تأكيد .

والدكتورة عايدة قالت أشياء كثيرة جدا على أن الأمر طبيعى والمسألة عادية من وجهة نظر الناس ، وهذا يجعلنا نفرق بين نوعين من البحث : البحوث التى من الممكن أن تعرض آراءنا على الناس ، ونضع مسلمات نظرية وتختبرها ، والبحث الذى يقول إن هذه القضية لابد أن ترى وجهة نظر الفلاح ، لإن الفلاح ضد القانون الذى تنظمه الدولة لانه يمس حياته . ونحن نرى جميعا الفرد الذى يريد أن يبنى بيتا فإنه يتحايل لكى يبنى هذا البيت بكل الأساليب . فهذا يجعلنا نفكر هل وجهة نظر الفلاح هى الصحيحة أم أن وجهة نظر الحكومة هى الصواب ؟ وربما رأى الفلاحين أيضا صحيح .

تعقيب الدكتور حسن الخولى

شكرا جزيلا على بحث الدكتور أحمد حسن ، وكنت أتمنى أنه فى آخر الورقة ، ولو على سبيل الإشارة ، ما يبعث الأمل فى النفوس ، وهو كيف نعوض هذا الهدر؟ ومعروف أن الدولة تتبنى سياسة استصلاح الأراضى وإضافة مساحات جديدة ، ومحاولة تعويض هذا الفاقد . كنت أتمنى ، ولو إشارة ، بحيث تعدل الصورة بعض الشىء لأنه بدون هذا تكون الصورة قائمة .

وبالنسبة للزميلة العزيزة الدكتورة عايدة ، وما يتصل بتغير القيم فى القرية ، أنا ألاحظ أن تغيرا حدث بالفعل ، والدكتور محمود أشار فى سياق حديثه إلى أن القيم لم تتغير ، وإنما العائد النسبى هو الذى تغير ، وشىء من هذا القبيل .

أنا أعتقد أن تفكير الفلاح رشيد جدا منذ وقت طويل ، رغم الجهالة وعدم الرشد فى التفكير .

الذى حدث أن لى تجربة شخصية فى إحدى القرى توضح ، كيف يتحايل الفلاح لكى يحول الأرض الزراعية إلى شكل آخر من أشكال الاستخدام ؟ إنه يطلب ترخيصا بإقامة مزرعة دواجن أو منحل أو أى مشروع ذى صفة زراعية ، ويأخذ الترخيص ويبور الأرض ، ويقيم شكلها بناء لهذا الغرض ، وبعد ذلك بسنة يحولها إلى ڤيلا محترمة ، ويغير الاستخدام إلى شكل آخر . هذا شكل من أشكال التحايل وإهدار الأرض الزراعية الجيدة . ويؤكد ذلك أن الفلاح يفكر بفعلية الربح والمكسب ، وكيف يستغل هذه الأرض أعظم استغلال من حيث العائد المادى . إنه فى فترة من الفترات كان الفدان لما يشتريه مصنع الطوب لعمق متر ومترين كان ثمن الأرض أكثر من ثمن الفدان لو بيع بأكمله ، وبالتالى هو يجرف الأرض بغرض التجارة ، لكى يحصل على أعلى عائد ، ولو على حساب تدمير هذه الأرض ، وليس بغرض بناء منزل لأولاده .

تعقيب الدكتور خلاف عبد الجابر

شكراً للسيد الرئيس . الأخوات والإخوة الأعزاء ، شرفت كثيرا بدعوة المركز لى لحضور هذه الندوة والاشتراك فى مناقشة هذه الورقة .

فى الواقع حينما وصلتنى الورقة ، وقرأت اسم صاحب الورقة دخلت فى مجموعة شديدة جدا من المشاعر المتناقضة لأن صاحب الورقة فى غنى عن البيان وله باع طويل من الكتابات ، وخاصة بالنسبة للاقتصاد الزراعى ، وقد سعدت كثيرا بالتعلم منه فشكل ذلك على عبئا كبيرا حينما قرات الاسم ، إلا أنه فى نفس الوقت شعرت بمشاعر الراحة والارتياح ، حيث إن العمل الممتاز لا يحتاج فى كثير أو قليل إلى تعقيب قد يصل إلى درجة ومستوى هذا العمل ، ومن ثم فإن الأمر على هين . أخى وزميلى أ.د. أحمد حسن . وقد اشتركت معه كثيرا ، وتعلمت منه أيضا عندما قرأت الورقة فى عجالة شديدة ، فأذن لى أن أقول فى البداية بالنسبة لمنهجية الورقة الموضوعية ، حينما تحدث عن الهدر بالنسبة للأراضى الزراعية وبالنسبة للمياه ثم أخيرا فيما يتعلق بالسلع أو عنصر رأس المال فى العملية الزراعية . أعتقد أنه كان من الضرورى أن يجرى توزيعا للأراضى الزراعية فى مصر بحسب درجة هذه الأراضى ، كما أعتقد أن هذه الأراضى الزراعية موزعة على خمس درجات فيما يبدو ، بطبيعة الحال الأراضى التى فى الوادى تختلف عن الأراضى الصحراوية ، وتختلف عن الأراضى الأخرى فى درجاتها الخمس بالنسبة للهدر فى الأراضى ، وأيضا بالنسبة للهدر فى عنصر رأس المال فى النشاط الزراعى هذه واحدة .

ربما كنا نتصور أن الهدر بالنسبة للمبانى فى الأراضى الزراعية المكتظة بالسكان تختلف عنه بالنسبة للموجود فى الأراضى الصحراوية ، وفى تصورى هذا مبالغ فيه بعض الشىء .

هذه النقطة من حيث أثر الهدر علينا ، والدكتور أحمد حسن قال فى عجالة

سريعة ربما فى عرض البحث إننا كنا مصدرين للحبوب الغذائية ، ولم نكن مستوردين بهذا الكم .

وهنا سؤال يطرح نفسه :

إذا لم يقع هذا الهدر فى الأراضى هل من الممكن أن يكون لدينا اكتفاء ذاتى من السلع الغذائية ؟

أعتقد لا يوجد هذا الاكتفاء الذاتى حتى لو حافظنا على الرقعة الزراعية ، أو كانت الزيادة فى الرقعة الزراعية بنسبة الزيادة فى عدد السكان . فى هذه النقطة تجدون سيادتكم أنها تذكرنا بعملية السكان بضرورة ربطها بموضوع الأرض ، وما هى الصلة بين الزيادة السكانية الموجودة فى مصر والأرض الزراعية من ناحية ، مع أن الأرض الزراعية بتنقص من ناحية أخرى .

أيضا ما هو الأثر على الاقتصاد بشكل عام لأن موقفنا الآن حرج حاليا فيما يتصل بالزراعات التى كانت لدينا فيها ميزة نسبية بالنسبة لزراعة القطن وزراعة القصب وبعض الزراعات الأخرى التى فى الواقع ممكن إنتاجها تفضل غيرنا كثير فى هذا الإنتاج .

وعندما أتحدث عن الهدر أيضا كان من الضرورى أن أدرس قوة العمل الزراعى ، وكما نعرف جميعا أن الزراعة منذ أن اكتشفت فى مصر وهى تدار فى ظل فائض قوة العمل ، ولأن الكلام كثير عن عدم وجود قوة العمل ، أو أن قوة العمل قد ارتفعت أسعارها ، ولو حسبنا الأجر الحقيقى للفرد المزارع نجد أنه أقل بكثير عما كان فى الماضى . إذن علاقة هذا الهدر من ناحية وعلاقته لظاهرة الفائض فى العمالة الزراعية فى الناحية الأخرى كان سيوجد قيمة عالية فى المحافظة على الأرض الزراعية .

كما أن العلاجات التى تمت بالنسبة للبحث بشكل عام كان من الضرورى الإشارة إلى عنصر التثقيف ، أى عنصر الثقافة .

حاليا الكثيرون يحاولون إدخال الثقافة فى كل العلاجات القائمة . والثقافة لا تعنى أن هذا الإنسان متعلم ، ربما يكون متعلما ، ولكن ليس مثقفا ، فكان من الممكن أن تنتشر هذه الثقافة عند الفلاحين ، وبصفة خاصة فى أجهزة الإعلام ، والدور الدينية ، وفى المدارس لأهمية التوسع الرأسى مثلا ، وبشكل أهم بالنسبة لاستخدام المياه والمبانى الرأسية ، ومثلما تحدث سيادته أن هذا التطور ربما قد

يكون تطورا غير محسوس نظرا لصعوبته .

بعد هذه النقاط العامة يأذن لى الأستاذ الدكتور أحمد حسن فى الحديث عن الهدر الدائم .

حينما أشار الأستاذ الدكتور رئيس الجلسة أنه من الضرورى فى القنوات والجسور الموجودة من الضرورة أن يكون هناك هدر بالنسبة لموضوع الحدود ، وكلما اتسمت عملية الهدر بالنسبة للمصارف ، مثل عمليات الإضاءة فى القرى ، فقد أهدرت كثيرا من الأراضى ، إلا أنه من حق الفلاحين أن يكون لديهم كهرباء، بصرف النظر عن صحة استخدامها ، فهذه مسألة ثانية ، إلا أنه تقنع تماما أن من الضرورى أن يكون لديهم كهرباء .

والهدر الدائم أيضا فى عملية المبانى حاليا عدد السكان بيزيد ، فكانت هناك تدفقات نقدية خارجية قوية بعد ارتفا ع أسعار البترول بضرورة أن يبنى الفلاحون بيوتا ولا نصادر حقهم فى ذلك نظرا لحالتهم المعيشية فى منازلهم القديمة ، فأين يمكنهم أن يبنوا منازلهم الجديدة .

فى تصورى أن المجتمعات العمرانية الجديدة التى نشأت فى القاهرة مثلا بتكلفتها الشديدة فى العاشر من رمضان ، ٦ أكتوبر ، ١٥ مايو ، والسادات ، كان من الممكن أن نوزع استثمارات هذه المجتمعات العمرانية الجديدة بطول الوادى ، وخاصة فى الصعيد ، واسمحو لى أن أكون متعصبا بعض الشىء للصعيد ، لأنه نقطة الأختناق فى الأراضى الزراعية .

نجد أن هناك مجتمعات عمرانية جديدة فى كل محافظات الصعيد أبتداء من بنى سويف ، إلا أن هذه المجتمعات جميعا مازالت متوقفة بسبب المرافق الاقتصادية العامة ، مثل المجارى والطرق والنور ، فكان من الممكن أن تخفف هذه المجتمعات العمرانية الجديدة من عملية الاكتظاظ فى الريف ، والحاجة إلى السكن مرة أخرى ، يصل ما بين هذه المجتمعات العمرانية الجديدة وما بين الأراضى الزراعية حتى يمكن أن نخفف من الهدر فى المبانى .

بالنسبة للهدر شبه الدائم

فقد تحدث بحق أخى الدكتور أحمد حسن عن المساحات القزمية وأثر ذلك على الزراعة فى مصر .

هل من الممكن أن تكون هناك سياسات للحد من قزمية المساحات ، بمعنى يجوز التصالح بالنسبة للورثة حتى يمكنهم إعفاؤهم من ضريبة التركات . حفز معين للفلاحين بتشكيل شركات ما بين الفلاحين الذين لديهم حيازات قزمية ، هذا الحفز قد يترتب عليه الحد من وجود الحيازات القزمية التى من شأنها أن تقلل من الهدر.

وهنا أثار نقطة هامة ، هى أن مسألة التحرير لا يجب أن تمس تجميع الأرض الزراعية ، هنا يظهر دور الدولة بشكل واضح ، وأعتقد أن التحرير ليس فقط إطلاق آليات العرض والطلب فى السوق ، بل لابد أن يقابل بدور قوى للدولة حتى ينتظم أثر إطلاقه حريات العرض والطلب ، فمن الضرورى تدخل الدولة بدور قوى فى هذه النقطة وغيرها من النقاط الأخرى التى تتصل باقتصاديات السوق الهدر المؤقت .

ونعرض بشكل واضح بالنسبة لعملية التجريف ، هناك فرق شديد بين القانون الذى يلقى شرعية والقانون الذى يلقى مشروعية . الأول هو القانون الذى يأخذ القنوات الشرعية التى حددها الدستور فى صدور مجلس الشعب ثم تصديق رئيس الجمهورية ، إلا أنه من الضرورى حتى لايتعارض القانون مع الواقع فيجافيه ، من الضرورى أن يلقى مشروعية ، أن يلقى القبول مثل قانون تجريم تجريف الأرض الزراعية لم يلق مشروعية ، لأنه طلب وحاجة ماسة لإشباع حاجة أساسية للسكان فى ظل تزايد التيارات النقدية الخارجية فى ظل العمالة التى هاجرت إلى الخارج ، وبالتالى حصلت على قيمة نقدية عالية لبناء مساكن خاصة ، فكان من الضرورى لهم أن يكون هناك تجريف . ويمكننا القول هنا إن القانون لم يلق مشروعية أو قبولا لدى الفلاحين فترتب عليه البناء على هذه الأرض .

وبالنسبة للهدر المؤقت ، فإن قوانين إيجار الأرض القديمة سبب من الهدر المؤقت ، لأن الفلاحين المستأجرين أهملو الأرض إهمالا كثيرا ، لأن القيمة الإيجارية البسيطة أدت إلى الاستهانة لقيمة هذا العنصر وبثمن هذا العنصر الذى يستخدمه ويوظفه . وكذلك سفر الفلاحين إلى الخارج ، مع احتفاظهم بالأراضى الزراعية كان مجرد احتفاظ بالحيازة ، ولم يكن احتفاظا بالعملية الإنتاجية . وعندما نرى استجابة التربة للمدخلات الزراعية ممكن أن نعتبره عدم استجابتها للمدخلات الزراعية ، وهذا أيضا نعتبره من الهدر المؤقت .

وعندما نتحدث بالنسبة للإنتاجية ، هل المناخ وتغيره له دور على الإنتاجية أم لا ؟ ولابد أن يكون هذا الموضوع دراسة ، فعندما أتكلم عن تخطيط إنتاج زراعى للتصدير ، وليس تصدير للفائض ، هل هذا من حوافز رفع الإنتاجية فى الزراعة أم لا ؟ وعندما نتحدث عن نظام تأجير الآلات ، هل هذا يدفع إنتاجية الأرض أم لا ؟ والتسوية بالليزر حصلت وبأسعار مرتفعة جدا ، هل من الممكن لتمويل كل متطلبات الإنتاج الزراعى بهامش ربح قليل أم لا ؟

وعملية المياه وجزء منها بيصرف فى البحر ، وذلك ضرورى حتى لا تختل القشرة الأرضية والتوازن الموجود ، فإذا لم يحدث صرف البحر فيحدث زلازل وغيرها .

فهل من الممكن استخدام جهاز السعر فى تقليل مياه الرى ؟ هل من الممكن أن أقوم بعمل صناعات غذائية مغذية حتى يمكن التوسع فى عملية الرى بالتنقيط وغيره ؟

وهناك أيضا أرض البور المتخلل ، هل من الممكن أن تتجه إليها وتعوض بعض ما أهدر ؟ وطرح النهر هل يمكن استغلاله كجزء من التعويض الذى يحصل لهذا الهدر .

وفى النهاية أكرر لقد تعلمت كثيرا من ورقة الدكتور أحمد حسن ، وشكرا .

د - غسل الأموال القذرة فى الأوعية المصرفية

سهير إبراهيم*

تمثل أموال المخدرات الشطر الأكبر من الأموال القذرة التى تتحقق من مصادر غير مشروعة ، مما يدفع بأصحابها إلى إخفائها ومحاولة طمس معالمها ثم إعادة توظيفها فى المجالات المشروعة من خلال مايعرف بعملية غسل الأموال ذات السمعة السيئة .

وتسهم فى القيام بهذه المهمة عدة عناصر قد تتكاتف كلها أو بعضها على أدائها ، ومن أهمها :

- أجهزة فى داخل دولة المصرف أو المؤسسة المالية ، ويمكن أن يطلق عليها أدوات التسهيل الداخلية ، ممثلة فى :

  تجارة المجوهرات وشركات الصرافة والأجهزة والمؤسسات المالية المحلية .

- أجهزة خارج دولة المصرف أو المؤسسة المالية ، ويمكن أن يطلق عليها "أدوات التسهيل الخارجية" مثل :

المؤسسات المالية والمصرفية الدولية التى تتولى بدورها إعادة توظيف الأموال المغسولة فى الأسواق العالمية .

حيث تستخدم فى تمويل القيم المالية المتاحة فى سوق النقد الدولى كشراء الأصول القصيرة الأجل ، مثل أذونات الخزانة والقبولات المصرفية وشهادات الإيداع القابلة للتداول والأوراق التجارية ، وأوضح مثال لذلك سوق النقد الأوربى الذى تقدم له الفروع الخارجية للبنوك الدولية فائضا كبيرا من أموال الودائع (التى تمثل الأموال المغسولة الشطر الأكبر منها) .

* مدرس بقسم الاقتصاد ، كلية التجارة ، جامعة الأزهر .

كذلك يستخدم فائض الأموال الذى تقدمه الفروع الخارجية للبنوك الدولية فى وضع أساس سوق رأس المال الدولى بما يقدمه من الإقراض المصرفى الطويل الأجل والسندات الأوربية والمشاركة فى الأسهم العالمية .

أما العنصر البشرى فيستخدم بقدر كبير فى إتمام عملية الغسيل ، ذلك لأنها عملية معقدة كثيفة العمل . وتأتى معظم المساهمات الفعالة فيها من جانب المحاسبين وموظفى البنوك والمحامين والطيارين وغيرهم من الفئات التى تتمتع بدرجة عالية من الكفاءة العلمية والخبرة التدريبية والمهارت .

وإلى جانب هذه الفئات ، تحتاج العملية أيضا إلى جهود بشرية محدودة الخبرة العلمية والمهارة التدريبية مثل حراس البنوك وسائقى السيارات المحملة بالنقود والمودعين وغيرهم .

ويستفيد أصحاب الأموال القذرة إلى حد كبير من التشريعات والتنظيمات المالية والمصرفية فى المؤسسات المالية والمصرفية التى تطبق هذه التشريعات والقوانين متساهلة فى أداء مهمتها .

غسل الأموال القذرة فى الأوعية المصرفية

تمثل عملية غسيل الأموال القذرة أحد مصادر الطلب على النقود السرية التى هى أداة التعامل فى الاقتصاد الخفى .

ويعرف الاقتصاد الخفى بأنه : تلك العمليات المشبوهة التى تحقق ثروات اقتصادية وتسعى إلى التهرب من شىء (الضرائب ، البيروقراطية ، افتضاح الرشوة ، الرقابة على الصرف الأجنبى ، محاكمة المجرمين) والتهرب فى هذه الحالة يعنى السرية .

ويقصد بها أن تلك العمليات المشبوهة موجودة بالفعل ، ولكنها تمثل نشاطا اقتصاديا يصعب قياسه بل وأحيانا لايمكن قياسه على الإطلاق ، ويمكن تصنيف عمليات الاقتصاد الخفى بتقسيمها إلى فئتين :

الأولى : وهى العمليات التى تهدف إلى تجنب المعوقات التى تفرضها الحكومة على إدارة المشروعات التجارية "التحايل" ، وكذلك عمليات التهرب الضريبى .

الثانية : وهى العمليات ذات الطابع الإجرامى وتشمل : تجارة المخدرات ، السرقة، القتل ، الدعارة ، ابتزاز الأموال تحت التهديد ، وماشابه ذلك ، وهى

وهى عمليات ترتكز أساسا على الأنشطة الإجرامية ذات الدوافع الاقتصادية [1] .

وعملية غسل الأموال القذرة موضوع بحث هذه الورقة هى : تلك التى يتم بمقتضاها تسجيل الأرباح المتولدة عن هذه العمليات ذات النشاط الإجرامى والأنشطة غير المشروعة بشكل مشروع داخل النظام المالى ، بحيث يصبح من الصعب التعرف على المصادر الأصلية لهذه الأموال ، ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها فى أغراض مشروعة [2] .

ولما كانت الأموال التى تأتى من تجارة المخدرات تستأثر بالنصيب الأكبر من عملية الغسيل نظرا لكبر حجم هذا النشاط عن غيره من الأنشطة المشبوهة ، فقد ارتفع حجم الطلب على الغسيل فى المؤسسات الدولية "مصرفية وغير مصرفية" من جانب مهربى المخدرات من أمريكا اللاتينية ، حيث إن اقتصاداتهم الوطنية لاتستطيع استيعاب الدخل الذى تدره أرباح هذه التجارة .

ولقد أشار تقرير لوزارة الخزانة الأمريكية فى ١٩٨٩/١٠/٣١ أن إيرادات تجارة المخدرات التى تنظف سنويا فى بنوك العالم تقدر بحوالى ٣٠٠ مليار دولار [3] .

وبناء على ذلك سنتتبع عملية غسل الأموال القذرة المتأتية من تجارة المخدرات على ثلاثة محاور:

الأول : الأجهزة المصرفية والمؤسسات المالية التى تقوم بتسهيل مهمة غسل الأموال .

الثانى : دور العنصر البشرى فى عملية الغسيل .

الثالث : التشريعات المالية المصرفية التى تساند أصحاب الأموال الملوثة .

وفيما يلى سنتناول كلا من هذه المحاور بالتفصيل .

أولا : أدوات تسهيل مهمة غسل الأموال

وهى إما أدوات تعمل على الصعيد الداخلى وتتمثل فى :

- تجارة المجوهرات وشركات الصرافة .
- الأجهزة المصرفية والمؤسسات المالية .

وإما أدوات تعمل على الصعيد الدولى وهى :

- البنوك والمؤسسات المالية ذات النشاط الدولى .

أدوات التسهيل الداخلية

إذا كانت المصارف والمؤسسات المالية المتنوعة من الوسائل القانونية الفعالة فى غسل الأموال الملوثة من خلال إعادة السيولة النقدية الهائلة التى تجلبها هذه الأموال فإن المؤسسات المالية التى لا تتعامل بالإيداعات النقدية مثل محلات بيع المجوهرات وشركات الصرافة تقوم أيضا بدور فعال فى المراحل الأولى من عملية الغسل والتى تتم داخل الوطن [٤] .

تجارة المجوهرات وشركات الصرافة

وهى أحد المصادر الأولية التى تتجه إليها الأموال القذرة بأسلوبين :

أ - تحويل العملة المحلية الضعيفة إلى ذهب أو مجوهرات أو أحجار كريمة أو نفائس أو غيرها من الأصول التى يمكن بيعها فى الخارج مقابل العملات الأجنبية القوية ، وهذه الأصول تعتبر مخزنا للقيمة فى مواجهة التضخم والانخفاض المستمرين فى قيمة العملة الوطنية . ورغم تشدد الحكومات ومنعها تصدير واستيراد مثل هذه الأصول على أساس أنها بديلة للعملة إلا أن هذه العمليات تتم عن طريق التهريب بما يلازم ذلك من تكلفة ومخاطر [٥] .

ب - استخدام محلات تجارة المجوهرات والأحجار الكريمة والمعادن النفيسة ذاتها كواجهات مزيفة يتم فى داخلها غسل العملة .

ولقد اختار المنظفون Launderers شركاءهم من تجار المجوهرات والنفائس بصفة خاصة نظرا لأن هؤلاء التجار عادة مايحتفظون باحتياطيات نقدية سائلة ضخمة لمقتضيات التغيير والتجارة . ذلك أن تاجر المجوهرات يبيع ويشترى بمئات الملايين من العملة "الدولارات على سبيل المثال" ذهبا فى العام الواحد فى عمليات متعددة تبدو أرباحها ضئيلة ، وتسجل فى دفاتر تجارية محدودة داخل إطار مشروع "غالبا البنوك" ، ولاتدعو لإثارة الشكوك [٦] .

وهناك أمثلة :

١ - هونج كونج

تبدأ العملية الأولى لتنظيف الأموال فى جنوب شرقى آسيا فى أحد محلات تجارة الذهب والمجوهرات فى بانجكوك .

إذ يأتى مهرب المخدرات من منطقة "المثلث الذهبى" حاملا معه ملايين الدولارات التى يرغب فى تنظيفها بتنظيم وديعة مع تاجر الذهب .

بدلا من أن يأخذ إيصالا بتسليم المبلغ من تاجر الذهب يعطيه التاجر رقم تليفون فى هونج كونج وعبارة شفرة باللغة الصينية .

تنتقل الوديعة بسرعة من خلال أحد البنوك إلى هونج كونج تليفونيا أو بالبرق أو بالتليكس أو بالراديو .

خلال ساعات تكون النقود جاهزة للتسليم فى هونج كونج لأى فرد يردد عبارة الشفرة الصينية .

ما إن تسلم الوديعة فى هونج كونج حتى تأخذ طريقها إلى بنوك الولايات المتحدة . وعلى سبيل بالمثال :

اكتشف البنك الوطنى فى سان فرانسيسكو عدم تسجيل مبلغ ٢ر٤ مليون دولار عن عمليات مدفوعات نقدية ودولية بلغت حوالى ٣ر٩ مليار دولار كان مصدرها ستة بنوك فى هونج كونج (٧) .

٢ - لوس أنجليوس ونيويورك

تتدفق يوميا على محلات تجارة الذهب والمجوهرات والأحجار الكريمة والماس فى هاتين المدينتين مئات الآلاف من الدولارات من جانب تجار ومهربى المخدرات ؛ لأن أصحابها يقومون بدور المنظفين مقابل عمولة ارتفعت من حوالى ٢ : ٤٪ عام ١٩٨٠ إلى ٦ : ٨٪ فى الوقت الراهن ، بل لقد بلغت عمولة ساكوكيا Saccoccia وهو أكبر منظف للأموال فى الولايات المتحدة ويدير عددا من المحلات الكبرى لتجارة المجوهرات حوالى ١٠٪ من الأرباح .

عندما تتجمع هذه الأموال فى محلات تجارة المجوهرات ، يتولى المنظفون بالتعاون مع شركائهم حزم هذه النقود وتعبئتها فى صناديق ثم نقلها بالسيارات

إلى : شركات محلية للصرافة Money exchange centerscases de cambios قد يمتلكونها هم كما هو الوضع فى حالة ساكوكيا بحيث تستخدم كرصيد للتشغيل*، وقد لايمتلكونها (٨) .

ومن المعروف أن مثل هذه الشركات تزدهر فى المناطق التى يتزايد فيها نشاط مهربى المخدرات ، وبصفة خاصة على طول الساحل الذى يربط بين الولايات المتحدة والمكسيك ، فهى بمثابة مراكز لتجمع المهربين ، رغم مايبدو ظاهريا من أنها تخدم أغراضا مشروعة مثل خدمات صرف الشيكات فى المناطق التى لاترغب المصارف فى العمل بها ، ذلك أن كثيرا منها ينظف بعملة ملايين الدولارات شهريا من أرباح المخدرات ** (٩) .

ولقد قامت بعض الولايات مثل تكساس بمجهود ضئيل لتنظيم نشاط مثل هذه الشركات ومنعها من القيام بعمليات التلاعب التى تنشأ أساسا حينما يتجه أصحاب هذه الشركات وجهات غير مشروعة ، يتجاوز الأرصدة المحددة لشركاتهم فى التعامل ، إيداع مايزيد عنها للتشغيل فى البنوك ، وتتضح أهم أنماط هذا التلاعب فيما يلى :

١ - قيام الصيارفة بممارسة صفقات خفية ، يتم تنفيذها من تحت الشباك ، مع حجب حصيلتها عن السوق ، بإيداعها فى البنوك .
٢ - ترتيب صفقات المقاصة الخارجية ، والتى لاتدون فى السجلات الرسمية .
٣ - الممارسات غير المشروعة التى تقوم بها هذه الشركات داخل البنوك بواسطة بعض موظفيها ، والمكاسب المشبوهة التى تحققها بعض البنوك تحت ستار "مصاريف تدبير العملة" .

وإلى جانب شركات الصرافة من الممكن : أن تنقل النقود التى تتجمع فى محلات المجوهرات إلى مواقع أخرى يتم فيها تجزئتها إلى مبالغ ضئيلة ، ويقوم المنظفون بإيداعها فى حسابات جارية فى المصارف المحلية القريبة مقابل شيكات مقبولة الدفع .

* فى مصر لايتجاوز هذا الرصيد الحد الأعلى الذى يسمح به البنك المركزى خلال مدة معينة ويتم التصرف فى الفائض عن رصيد التشغيل لدى أية جهة من الجهات بالبيع للجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل فى النقد الأجنبى أو للمصارف المعتمدة وذلك فى نهاية المدة .

** فى ولاية تكساس نجد أن حوالى ٩٠٪ من أعمال هذه المؤسسات التجارية لاتدخل ضمن أعمال الولاية

وما إن وضعت الودائع من قبل المنظفين فى البنوك حتى يبدأ رأس المال المودع جولته بين الأجهزة المصرفية ، باعتبارها أهم مصدر لبيع الخدمات المالية ، ومن ثم غسل الأموال على النحو التالى :

يفتح العميل "المنظف فى هذه الحالة" Current account ويعطيه البنك فى مقابل ذلك عددا من الشيكات النقدية مقبولة الدفع لاتحدد اسم المدفوع إليه (١١) .

يتم تبادل هذه الشيكات عدة مرات داخل الدولة أو خارجها لتغطية عمليات أخرى ، سواء فى تجارة المخدرات أو غيرها .

لايكون لهذا النوع من الحساب Current account عادة أية فوائد مستحقة للعميل قبل البنك ، ولايتلقى صاحب هذه الشيكات أية فوائد على المبالغ المدونة بها ، وإنما تعتبر شيكات قيد التحصيل* Float على البنك الذى أصدرها .

يحصل البنك على نسبة عمولة من ١:٣٪ على هذه الخدمة ، وهذه النسبة تعتبر إشارة واضحة إلى غسل الأموال ، هذا بالإضافة إلى حصول البنك على ودائع نقدية دون أن يدفع عنها أية فوائد يقوم بإقراضها يوميا بسعر فائدة مرتفع قد يبلغ بعض الأحيان حوالى ٢٠٪ (١٣) .

يقوم المنظفون أحيانا باستغلال البنوك فى فتح مايسمى بالاعتماد المستندى ، وهو عملية يتم فيها تسهيل مهمة إرسال البضائع بين البائع والمشترى وتسديد القيمة إلى البائع من خلال توسيط بنك يتعهد بدفع الثمن المحدد للبضاعة إلى البائع (إما عن طريق تحويلات رأس المال أو أن يقوم البنك بتسديد المبلغ ويعتبر بمثابة قرض للمشترى يأخذ عنه فوائد) .

* هى حالة من التعويم Float تنتج عن عدم تسوية سجلات التوازن لطرفى حساب العملية المصرفية معا وفى وقت واحد . فقد يحدث تأخير لبعض الوقت مابين تسجيل النقود المدفوعة فى حساب الشخص المدفوع له وبين سحب النقود من حساب الشخص الآخر الذى يقوم بالدفع . ويحدث هذا النوع من التعويم Mail Float عندما يرسل أو يسلم شخص أو مشروع شيكا إلى شخص آخر أو مشروع آخر قبل أن يتم إيداع قيمة الشيك فى البنك المكلف بالصرف . والتعويم فى هذه الحالة يزيد عرض النقود فى سجلات بنك الصرف لأن وديعة الشخص لديه لم يتم الخصم منها بعد رغم أنه قد استخدم جزءا منها فى خلق مدفوعات ، ولايستطيع بنك الصرف إجراء تسوية فورية لحساباته حتى يتسلم قيمة هذه الشيكات . ولاتنتهى مشكلة التعويم بمجرد تسلم البنك قيمة الشيك وإنما تظل قائمة حتى يجد الشيك طريقه إلى المصرف الذى أصدره (١٢) .

هذا التعهد من قبل البنك يكون معلقا على تقديم البائع للبنك عدة وثائق : مستندات شحن البضاعة فى الموعد المتفق عليه وقائمة أو فاتورة تثبت كمية البضاعة وأوصافها ... إلخ . وثيقة تأمين على البضاعة تمكن المشترى من الحصول على التعويض فى حالة هلاك البضاعة أو تلفها (١٤) .

فى هذه الحالة يعتبر استخدام شركة التأمين التى أصدرت وثيقة التأمين على البضاعة بمثابة وسيلة أيضا لتنظيف الأموال . ذلك أن هذا النوع من الشركات يعتبر من أهم مراكز تجميع الأموال وتوجيهها نحو أوجه الاستثمار المختلفة ، وتتجمع الأموال لدى هذه الشركات فى شكل أقساط يدفعها أصحاب وثائق التأمين ضد الأخطار المختلفة التى يمكن أن يتعرض لها الأفراد أو المشروعات أو العمليات التجارية بوجه عام (١٥) .

ولكى نتصور هذا الوضع نسوق المثال التالى :

تقوم شركة Ronel Refining وهى شركة وهمية تتعامل فى السبائك الذهبية بإرسال قوائم بسلع ذهبية وعملاء وهميين إلى البنك لشحن كميات من الذهب إلى Ropex وهو أحد محلات تجارة المجوهرات فى لوس أنجلوس لتغطية عمليات رأس المال بين البنوك .

ولاستكمال هذه العملية التجارية الوهمية تقوم شركة Ronel بالفعل بشحن سبائك من الرصاص مغطاة بطلاء ذهبى على اعتبار أنها سبائك ذهبية إلى محل Ropex الذى يتولى عندئذ توزيع الذهب الموهوم على محلات المجوهرات الأخرى (١٦) .

تساعد الشبابيك المصرفية الآلية أيضا فى تسهيل تحويل بعض العملات الضعيفة إلى عملات أقوى توطئة لاستكمال عملية غسل الأموال الملوثة (١٧) .

البنوك والمؤسسات المالية ذات النشاط الدولى

وما إن تدخل النقود حلبة النظام المصرفى والمالى الداخلى حتى تنطلق منه بسرعة إلى النظام الدولى على النحو التالى :

بعملية دولية نموذجية وموجهة يتم تحويل النقود طبيعيا أو برقيا أو تليفونيا إلى ميناء سرى خارج الحدود (١٨) عبر نظام التحويلات السلكية Wire Transher

System وهو نظام دولى ضخم ، إذ يبلغ حجم معاملاته حوالى تريليون دولار يوميا . وقد استطاع المنظفون استخدامه فى انسياب أرباحهم من تجارة المخدرات إلى النظام المصرفى العالمى [١٩] .

يقوم أحد المحامين بتأسيس شركة مغطاة "Shell Corporation" فى هذا الميناء بالاستفادة من التشريع والتنظيم المالى المتساهل هناك ، وتكون هذه الشركات بمثابة صناديق رسائل فى إعادة توظيف الأموال بطريقة مشروعة فى الأسواق المالية الدولية [٢٠] . وتؤسس هذه الشركات الوهمية بأسماء مستعارة وعملاء وهميين ، مع استخدام مايسمى بالوثائق العاجلة Boilerplate docume ntation .

يصبح من حق صاحب هذه الشركة فتح حساب له فى بنك محلى ، وغالبا مايكون أوفشور بنك Offshore Bank بما لا يتجاوز بضعة آلاف من الدولارات نظير دفع رسوم مشروعة . هذا البنك الأوفشور تخول له سلطة القيام بالعمليات المصرفية لغير المقيمين فى الجهة الموجودة بها باسم الشركة الوهمية الجديدة [٢١]. ويعتبر هذا النوع من البنوك بمثابة فرع مغطى Shell Branch ، وتقام مثل هذه الفروع المغطاة بصفة أساسية فى مراكز الأوفشور المالية Offshore Financial مثل جزر البهاما وجزر كايمان وسنغافورة وهونج كونج ، وتتميز بغياب هيئة العمل المصرفى لأن المكتب الرئيسى خارج الحدود يقوم بإنجاز هذا العمل ، ويستخدم الفرع المغطى كمكتب تسجيلى فقط Book Center ولقد استفادت مراكز الأفشور المالية من تضخم حجم التمويل الدولى وتعقد عملياته وذلك بسبب محاولات الدول ، واحدة تلو الأخرى تسهيل تدفق رءوس الأموال إلى هذه المراكز بحيث أصبحت – على حد قول القنصل المالى للوس أنجلوس والخبير الاقتصادى فى ضرائب الموانى Anthony S. Ginberg جزءاً متكاملا من الاقتصاد العالمى من خلال عملياتها النقدية المتمثلة فى مرور النقود وأحيانا توقفها إذ إن حوالى نصف نقود العالم تمر بهذه المراكز [٢٢] .

ما إن تنتقل النقود إلى المؤسسات المالية فى المناطق ذات التشريع المالى والمصرفى المتساهل حتى تتم إعادة توظيفها من هناك داخل الأسواق المالية الدولية .

ولكى نتصور الفكرة لابد أن نفهم أولا طبيعة عمل مراكز الأفشور المالية

هذه . فقد قامت المؤسسات المصرفية الدولية منذ الستينيات بتطوير هذه المراكز للاستفادة من مزايا اقتصاديات الحجم فى عملياتها الدولية ، وكان طبيعيا أن تتطلب هذه المراكز لتدعيمها بنيانا متطورا عالى الكفاءة والتكلفة من رأس مال اجتماعى واتصالات سلكية "برق وتليفون" ونقل جوى وحسابات ، وغيرها من الأعمال المشروعة ، وصناعات الخدمات المالية الأخرى .

وقد تم التوصل إلى ذلك عن طريق توطين عدد كاف من البنوك والمؤسسات المالية المتنوعة فى مركز مالى موحد يباشر تقديم الخدمات المصرفية والمالية الكفء والفعالة لجمهور العملاء الدوليين بالإضافة إلى تخفيض تكلفتها .

وتتطلب العمليات المصرفية الدولية وجود مجموعة من البنوك تقوم بعمليات الإقراض الموحدة وغيرها من العمليات الائتمانية ؛ نظرا لضخامة حجم كميات النقد التى تدخل نطاق التعامل ، والتى لايستطيع بنك بمفرده أن يمارسها . فالعمليات المصرفية الدولية الموحدة تتطلب بالضرورة التنسيق وانسياب علاقات العمل بين البنوك والعلم الكامل بمصالح الآخرين وقوة التسهيلات المالية والائتمانية .

وإلى جانب البيع الموحد والمشاركة فى المخاطرة فإن توطين المؤسسات المصرفية الدولية فى موقع واحد يساعد فى توظيف رأس المال وعمليات الاستثمار.

تتطلب هذه المصارف الدولية أيضا وجود عمالة كفء ذات معدلات أداء مرتفعة تتمثل فى الخبراء الماليين ذوى الكفاءة والمعلومات الحديثة عن الأسواق ، وهذه المعلومات لايمكن تعميمها من فراغ ، بل تحتاج إلى ابتكار وتجديد دائم وتخصيب مستمر للأفكار بين من يعملون فى البنوك وغيرهم من المتخصصين فى شئون المال . كذلك يعتبر المركز المالى الدولى بمثابة ميناء تتجمع فيه المدخرات الدولية وأوعية السيولة النقدية التى تسعى إلى استثمارات مربحة بعيدا عن القيود النقدية والرقابة على الصرف الأجنبى والتشريعات الضريبية .

وأخيرا يمكن إيجاز الخصائص التى تتميز بها مراكز الأوفشور المالية فى الآتى :

التعامل فى النقد الأجنبى ، والمقصود بذلك النقد المخالف لعملة الدولة التى يقع فيها المركز المالى ، ويترتب على ذلك أن إتمام الصفقات المالية فى المركز لا

يرتبط مباشرة بالنظام المصرفى للدولة التى يوجد فيها .

الإعفاء الضريبى وغياب الرقابة على الصرف الأجنبى ، على عكس الأسواق المالية الداخلية ، ولعل أوضح الأمثلة على ذلك نمو سوق النقد الأوربى ومراكز الأوفشور المالية خلال العقدين الأخيرين ، كنتيجة لعدم التماثل فى التنظيمات الحكومية بين أسواق الأفشور المالية والأسواق المالية الداخلية .

أساس التعامل فى هذه المراكز مع العملاء غير المقيمين بالدولة التى يقام فيها المركز ، كما تقوم حكومة الدولة المضيفة بتحديد إطار التعامل بين مواطنيها ومراكز الأوفشور . ويقع على الحكومة الوطنية مهمة تحقيق التوازن بين تعزيز أهداف مراكز الأفشور والرقابة على احتمالات إساءة استخدامها من جانب المواطنين المقيمين (٢٣) .

ويمكن بصفة عامة أن نقسم مراكز الأوفشور المالية إلى أربعة أنواع حسب مصادر رءوس الأموال واستخداماتها فى مساحة السوق التى تقع فى دائرة عمل المركز على النحو التالى :

الشكل	مصدر رأس المال	إستخداماته	أمثلة
مراكز رئيسية Primary Centers	عالمى Worldwide	عالمى Worldwide	لندن ونيويورك London, New York
مراكز تسجيلية Booking Centers	خارجى Outside	خارجى Outside	ناساو وجزر كايمان Nassau, Cayman Isld.
مراكز تمويل Funding Centers	خارجى Outside	خارجى Outside	سنغافورة وبنما Singapore, Panama
مراكز تجميع Collection Centers	داخلى Inside	داخلى Inside	البحرين Bahrain

المصدر : International Banking in Theory and practic, p. 852.

وفيما يلى سنتناول وظيفة كل من أشكال هذه المراكز بشىء من التفصيل .

المراكز الرئيسية Primary Centers

وتخدم عملاء من مختلف أنحاء العالم ، ولكن مصدر رءوس الأموال واستخدامها يكون فى نطاق المساحة الرئيسية للسوق الذى يتعامل فيه المركز ، والذى يتكون أساسا من الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة التى تمد المركز بفائض المدخرات

وتقترض منه . ويقوم المركز الرئيسى بدور وسيط مالى دولى بالنسبة للإقليم الذى يتبعه تماما مثلما يقوم المركز الداخلى بالنسبة للدولة بهذه الوظيفة . ونظرا للدور القيادى الذى يقوم به المركز الرئيسى يعتبر محور العمليات المالية والمصرفية بالنسبة لمساحة السوق التى تتبعه ، كما يقدم نظاما كاملا لخدمات الأوفشور المالية مثل :

- التجارة فى العملات الأوربية والصرف الأجنبى .
- التسويق المالى الدولى .
- إدارة وبيع الائتمان الأوربى .
- ضمان السندات الأوربية .

ويعتبر البناء الأساسى المالى للمراكز الرئيسية على درجة عالية جدا من التقدم بالمقارنة مع المركز المالى الداخلى ، ولهذا غالبا مايطلق عليه المركز المالى الدولى [٢٤] .

مراكز التسجيل Booking Centers

تستخدم المراكز التسجيلية من جانب المصارف الدولية كمواقع يتم فيها توطين "الفروع المغطاة" التى تسجل الودائع بالعملات الأوربية والقروض الدولية نظرا للنظام الضريبى المريح وغيره من النظم الدقيقة التى تتبعها [٢٥] . ولايتطلب إقامة مثل هذه المراكز إنشاء مبان أو تشغيل موظفين أو حراس للأمن إلا بالقدر الذى يمكن من الاحتفاظ فقط بصناديق البريد ودواليب لوضع الملفات المصرفية الهامة ، ولهذا يمكن للبنوك الدولية أن تفتح هذه الفروع المغطاة بالحد الأدنى من متطلبات البنيان المالى الأساسى ، وتستفيد من تسهيلات المعاملة الضريبية المريحة فى هذه المراكز [٢٦] .

ويتم الاتصال إليكترونيا بين الدائن والمدين عن طريق "الكومبيوتر" الذى أصبح يستخدم الآن بين البنوك على أوسع نطاق لضمان تحقيق المزيد من السرعة والدقة فى إنجاز العمل المصرفى . كما سهل تطبيق تكنولوجيا الكومبيوتر أيضا عملية إمساك الدفاتر ، وعجل بإتمام عمليات التحويل المصرفى EFTS لرأس المال بين البنوك . فعلى سبيل المثال تستطيع الآلات المصرفية الإليكترونية ATM إنجاز معظم وظائف العمل المصرفى الروتينى الذى يؤديه موظفو البنك مثل :

- تسجيل الودائع .
- سحب رءوس الأموال .
- تحويلات رأس المال بين الحسابات الجارية والودائع الإدخارية .

ويستطيع العملاء تشغيل هذه المعدات بواسطة تذكرة بلاستيك + رقم تصنيف معروف لهم فقط "نظام شفرة سرى لكل عميل" ، وترتبط الآلة على نفس الخط مع "الكومبيوتر" بالبنك ، فيتم تغيير حساب العميل فى الحال ، وتظهر العملية المصرفية بوضوح .

وهكذا لم تعد هناك حاجة لوجود العملاء بأشخاصهم فى البنك لتأدية هذه المهمة . ويتم التعامل فى الأوراق الأساسية عن طريق المكتب الرئيسى وفروعه ، كما تتم معظم الاتصالات عن طريق التلكس أو التليفون [٢٧] .

أما تعامل المؤسسات المالية غير المصرفية فى هذه المراكز فيتم بصفة أساسية مع غير المقيمين والموجودين فى أى مكان فى العالم . وبهذا المعنى تقوم المراكز التسجيلية بدور المركز المالى التجارى لتسويق رءوس الأموال بحيث تكون مصادر استخدامات رأس المال موجهة إلى الإقليم ، ولعل أوضح الأمثلة لهذه المكاتب التسجيلية جزر كايمان فى منطقة الكاريبى التى أصبحت من أكبر مناطق التجمع للمصارف وأجهزة الفاكس . فقد بلغ حجم المراكز المصرفية بها حوالى ٥٤٨ مركزا ، كما بلغ حجم الأصول لهذا التجمع المصرفى حوالى ٤٠٠ مليار دولار[٢٨] .

وتتمتع هذه المراكز التسجيلية بمعاملة ضريبية مربحة ، وحرية فى الصرف الأجنبى إلى جانب التنظيمات المصرفية المواتية فى منطقة الكاريبى . ولايقتصر التعامل فى هذه الفروع المغطاة على عمليات التمويل بالدولار الأوربى وإنما تتضمن أيضا تسجيل الائتمان بالدولار الأوربى وإنشاء مراكز للصرف الأجنبى ، وغير ذلك من المكاسب المصرفية الأخرى التى تستفيد من المعاملة الضريبية السهلة[٢٩] .

مراكز التمويل Funding Centers

تلعب مراكز التمويل مثل سنغافورة وهونج كونج وبنما دور الوسيط المالى الداخلى ، فتقوم هذه المراكز بنقل الأموال من الأوفشور ، أى من خارج المساحة

السوقية التى يتم فيها التعامل ، إلى الاستخدامات المحلية .

فعلى سبيل المثال يرجع ٨٠٪ من رءوس الأموال التى تتجمع فى سنغافورة فى الأصل إلى خارج الدول الأسيوية ويعتبر سوق الدولار فى لندن أكبر مصدر لعرض رءوس الأموال أمام سوق الدولار الاسيوى فى سنغافورة رغم أن دول الشرق الأوسط كمجموعات بدأت تأخذ دورها كمصدر هام لعرض رؤوس الأموال .

ومعظم رءوس الأموال التى تتجمع فى سنغافورة تستخدم فى الدول الاسيوية التى تعتبر كمجموعة أكبر مقترض لرءوس الأموال الأفشور التمويلى فى أسيا ، تليها اليابان وهونج كونج .

وتتمتع سنغافورة ببعض الخصائص التى تجعلها من أهم الأمثلة كمركز أوفشور تمويلى مثل الازدهار الاقتصادى والاستقلال السياسى والاتصالات الجوية والبحرية الكفء والعمالة المدربة وتسهيلات الاتصال القوية ونظام البنية الأساسية والحسابات وقطاعات التأمين ، وأخيرا الموقع الجغرافى الذى يمكن من تخطى المسافات الزمنية لإنجاز المشروعات التجارية بين المراكز المالية الأساسية فى المحيط الهادى ، مثل طوكيو وسيدنى ، وبين المراكز الأوربية فى لندن وباريس .

هذا التميز ساعد سنغافورة على تطوير سوق نقدى وتجارى أكثر فعالية . فمعاملات الأفشور فى العملة فى سنغافورة أكثر اتساعا وأكبر تطورا مما يمكن أقاليم المحيط الهادى من الاتصال بسوق الدولار الأوربى لإتمام العملية التجارية فى نفس اليوم .

وبالإضافة إلى ذلك لاتفرض سنغافورة ضرائب دخل على ودائع غير المقيمين ، وهذا يشجع على جذب رءوس الأموال للأوفشور ليس فقط من الإقليم الآسيوى بل وأيضا من أوربا والشرق الأوسط وغيرها من الأقاليم غير الأسيوية ، الأمر الذى جعل سنغافورة مركز تمويل للقروض الدولية للمقترضين الأسيويين فى إقليم المحيط الهادى .

أما بنما فهى مثال آخر لمراكز التمويل بالأفشور . تعتبر بنما البنوك الأجنبية مصدرا رئيسيا للتمويل الخارجى للإنفاق على مشروعات القطاع العام المحلى ، وعجز الحساب الجارى . أما بالنسبة للقطاع الخاص المحلى فتقدم البنوك

الأجنبية قروضا تجارية قصيرة الأجل ، وكذلك استثمارات طويلة الأجل لرءوس الأموال فى قطاعات الزراعة "الإنتاج الحيوانى وإنتاج السكر" والصناعة وبصفة خاصة فى منطقة كولون التجارية الحرة وقطاعات التشييد .

مراكز التجميع Collectior Centers

تستخدم مراكز تجميع الأوفشور ، مثل البحرين ، بصفة أساسية فى الوساطة المالية الخارجية . ذلك أن المساحة السوقية للمركز التجميعى تولد فائضا فى المدخرات بسبب انخفاض الطاقة الاستيعابية لاقتصاديات الإقليم ، ومن ثم يتراكم فائض المدخرات فى مركز تجميع الأوفشور بحيث تستطيع المؤسسات المصرفية الدولية أن تستثمر رءوس الأموال بشكل متطور عما يستطيع الوسطاء الماليون المحليون القيام به ، وهكذا يصبح مفهوم الرشد الاقتصادى للمركز التجميعى هو الكفاءة فى إدارة رءوس الأموال الاستثمارية على النطاق الدولى [٣٠] .

من الأوفشور إلى أسواق المال الدولية

مع الإقرار بمبدأ سيادة الدول على أراضيها ، ومع استعداد هذه الدول ذات السيادة لتحويل رءوس الأموال فيما بينها ، تأتى الثغرة التى يستطيع أن ينفذ منها المنظفون إلى عرض النقود السرية من خلال البنوك والمؤسسات المالية المتنوعة فى مراكز الأوفشور ، وتحت حماية القوانين الحازمة للسرية المصرفية والنظم الضريبية المتساهلة .

تبدأ العملية بتوسع الشركات فى عملياتها التجارية خارج الحدود ، وشعور البنوك التى تتعامل هذه الشركات معها بالحاجة إلى فتح فروع خارجية لها فى دول أجنبية* لخدمة عملائها من أصحاب هذه الشركات فى الأسواق الأجنبية [٣١].

يستغل المنظفون هذا الوضع بإقامة الشركات الوهمية ، ووضع ودائع فى الفروع الخارجية للبنوك تحت اسم هذه الشركات .

* ويعرف هذا بظاهرة التوسع الفعلى فى الخارج The phenomenal growth of International Banking فقد لوحظ توسع الفروع المصرفية فى الخارج فى العقدين الأخيرين مما يسمى الفروع الخارجية Foreign Branches وينطبق هذا بصفة خاصة على بنوك الولايات المتحدة وأوربا وكندا واليابان .

تقوم هذه الشركات فيما بعد بتحويل الوديعة إلى فرع محلى لأحد البنوك الدولية الكبرى ، وبهذا الشكل تخرج النقود إلى الأسواق المالية الدولية ، ثم تقوم الشركة بالاقتراض من هذا البنك بضمان الوديعة لاستخدام هذا القرض فى أغراض استثمارية ، سواء داخل دولة الموطن مصدر رأس المال ، أو فى أى مكان آخر فى العالم [٣٢] .

توظيف النقود السرية فى أسواق المال الدولية

تعرف أسواق المال الدولية ، والتى يطلق عليها أحيانا أسواق الدين الدولية بأنها : الديون المقومة بعملات مختلفة ، وإن كان الدولار أهمها ، والصادرة عن الحكومات والمؤسسات الخاصة من مختلف الجنسيات ، والتى لاتخضع لرقابة السلطات النقدية أو المالية لأى من الدول ، فهى منطقة مالية حرة تقع دائرة عملها خارج حدود الدول ووجودها الفعلى فى مركزين رئيسيين هما : لندن ونيويورك ، بالإضافة إلى بعض المراكز الأخرى مثل طوكيو وهونج كونج وسنغافورة ، وتعتبر هذه الأسواق محط أنظار المستثمر الدولى ؛ لأن أدوات الدين القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل معفاة من ضرائب الاقتطاع والقيود على التمويل .

وتنقسم أسواق المال إلى :

أسواق النقد الدولية ، وأسواق رأس المال الدولية .

سوق النقد الدولية

وهو الموقع الذى يمكن فيه إقراض الأموال لآجال قصيرة قد تصل إلى عام ، وكذلك تبادل الأصول قصيرة الأجل مثل أذونات الخزانة والقبولات المصرفية وشهادات الإيداع القابلة للتداول والأوراق التجارية . ويلعب سعر الفائدة دورا هاما فى أسواق النقد الدولية ؛ لأنه يشير إلى العوائد الممكن الحصول عليها من خلال توظيف الأموال فى شكل أصول سائلة ، كما يعتبر مؤشرا لتكلفة الاقتراض [٣٣] .

ويعتبر سوق النقد الأوربى* أكبر سوق للودائع النقدية فى العالم ، وأهم

* اصطلاح النقد الأوربى أو العملة الأوربية تسمية غير دقيقة لأن العملات التى يتم إيداعها أو إقراضها هى عملات عالمية من دول مختلفة وليست فقط العملات الأوربية ، وإن كان الدولار الأمريكى يغلب على هذه العملات المتداولة فى هذا السوق Eurocurrency market، ولقد بدأ هذا السوق فى الازدهار منذ الستينيات Eurodollar Market .

مركز له مدينة لندن . ولقد أصبحت عمليات الإقراض والاقتراض من هذا السوق على درجة كبيرة من الأهمية ، حيث إن قيمة الودائع بالعملات الأجنبية فى بنوك بريطانيا ، وبصفة خاصة فى لندن ، تفوق الحجم الكلى للودائع الإسترلينية ، ويعتبر هذا السوق بمثابة عامل جذب لعدد كبير من البنوك العالمية إلى لندن ، والجزء الأكبر من حجم المعاملات فى هذا السوق يتم بالدولار الأمريكى [٣٤] .

وتقدم الفروع الخارجية فائضا كبيرا لأسواق النقد الدولية ، بما يمكن أن نسميه عامل التمويل . كما أن المشاركة فى أسواق النقد الدولية تفيد جانب الأصول فى ميزانية البنك بما تحققه من فائض سيولة أكبر من ذلك المتحقق فى سوق النقد الداخلى . وهذا الفائض يمثل الثغرة التى تنفذ منها النقود السرية إلى أسواق المال الدولية .

فالبنوك الدولية الكبرى توظف جانب الأصول من ميزانيتها فى عمليات دولية عديدة تقدر بعشرات المليارات من الدولارات ، وتحتاج إلى فروع يتم توظيفها فى أسواق النقد الدولية فى الخارج بغرض تمويل هذه الأصول الدولية . كما ترى البنوك متوسطة الحجم ذات الأصول الدولية الأقل أنه من المناسب أيضا أن تحذو حذو البنوك الكبرى فى فتح فروع خارجية لها فى أسواق النقد الدولية مثل لندن وهو مركز سوق العملات الأوربية لخدمة هذا الغرض أيضا (تمويل الأصول الدولية) .

فالوجود الفعلى لهذه االفروع فى سوق النقد مع التجار المضاربين وماسكى الدفاتر والمحاسبين ومحولى النقود وغيرهم من الموظفين الذين يقومون بالعمليات المصرفية مجتمعين فى هذا الموقع الحاضر والقريب من البنوك الأخرى ذات العمليات المقابلة يعتبر من المميزات الكبرى لهذا السوق فى جملته .

كذلك فإن البنوك الصغيرة التى تتعامل فى أصول دولية محددة ، فى إطار عدة مئات من ملايين الدولارات أو أقل ، وتعتمد على سوق النقد الأوربى فىتمويل محفظة الأوراق المالية والتجارية Portfolio تجد نفسها فى حاجة إلى فتح هذه الفروع الخارجية ، حتى تستطيع القيام بهذه المهمة من مكاتبها الرئيسية داخل دولة الموطن مع تحقيق أسعار فائدة تنافسية لودائعها فى سوق النقد الأوربى . ومعظم هذه الفروع أقامتها بنوك الولايات المتحدة فى الكاريبى فى ناساو فى جزر البهاما Bahamas ، أو فى چورچ تاون George Town فى جزيرة كايمان -Cay

man Islands وتدخل هذه الفروع المصرفية جميعها ضمن الفروع المغطاة للبنوك التابعة لها . فالفرع المغطى هو فى حقيقته مسرح العمليات المصرفية للدولار الأوربى تديره مكاتب الفروع الرئيسية فى دولة الموطن ، وهذا يسمح للبنوك الإقليمية الصغيرة مثلها فى ذلك مثل البنوك الكبيرة بتقديم تسهيلات للدولار الأوربى مثل : التمويل وقبول الودائع والقيام بعمليات الصرف الأجنبى وغيرها من العمليات المصرفية ذات الربح ، وذلك دون تحمل أعباء فتح فروع جديدة كاملة فى أوربا ، إلى جانب التمتع بالمزايا الآتية :

- المعاملة الضريبية المريحة .
- حرية التعامل فى النقد الأجنبى .
- التنظيمات المصرفية المتساهلة .

ذلك يعنى أن إقامة الفروع لاتخضع لحجم البنك ، بل تشمل البنوك بكافة أحجامها ، لأنها تعتبر هذه الفروع جزءا من عملها المصرفى الممتد فى كافة أنحاء العالم . ومن جهة أخرى تسهم الفروع الأجنبية فى وضع أساس لسوق المال الدولى ، مثل لندن ونيويورك وهونج كونج وسنغافورة * .

وفى هذا السوق يقوم المقرضون والمستثمرون بعرض قروض مالية متوسطة وطويلة الأجل مقابل الحصول على أصول مالية يعرضها المقترضون أو حاملوها الأصليون ، وتتمثل أهم ركائز الاستثمار فى سوق رأس المال الدولية فى :

- سوق الإقراض المصرفى بالعملات الدولية .
- سوق السندات الأوربية .
- أسواق الأسهم العالمية [٣٦] .

سوق الإقراض المصرفى بالعملات الدولية

يعتبر توسيع قاعدة الائتمان من أهم الخدمات التى تقدمها الفروع الخارجية للبنوك لأسواق رأس المال الدولية فى شكل إقراض النقود . ويمكن تقسيم عمليات

* تتميز مدينة هونج كونج بقرب موقعها الجغرافى الإستراتيجى من المقترضين الدوليين الرئيسيين مثل كوريا واليابان والفلبين وتايوان وأخيرا الصين ، مما جعل أهمية هذه المدينة تتمثل فى ترتيب وبيع وإدارة الائتمان الأوربى للمقترضين الرئيسيين من إقليم آسيا والمحيط الهادى .

الإقراض من جانب الفروع الخارجية إلى فئتين :

- قروض دولية حقيقية خارج الحدود .
- قروض محلية فى الدولة التى يقع فيها الفرع الخارجى .

وهذه القروض المحلية إما أن تكون بالعملة المحلية أو بالعملات الأجنبية ، وفى معظم الأحوال تكون هذه العملة هى الدولار الأمريكى رغم استخدام عدد كبير أيضا من عملات الدول الصناعية المتقدمة الأخرى . والجزء الأكبر من عمليات الإقراض التى تقوم بها الفروع الخارجية فى أسواق لندن وسنغافورة بالإضافة إلى كافة عمليات الإقراض التى تتم فى الكاريبى هى عمليات إقراض دولية .

وليس معنى ذلك أن الأسواق المحلية صغيرة ، إذ تعتبر كل من سنغافورة والكاريبى أهم المراكز التجارية ومراكز التسجيل لأسواق النقد الأوروآسيوية ، وبالتالى فهى تقدم أكبر وعاء للسيولة النقدية فى السوق الدولى للنقود ، وهى مصدر التمويل الرئيسى للإقراض الدولى .

ويتم تمويل هذه القروض التى تقدمها فروع البنوك الدولية فى لندن والكاريبى وسنغافورة من الودائع التى تمثل أحد بنود الخصوم فى ميزانية بنوك هذه الفروع ، مما يدل على ثقل العبء الواقع عليها * .

ومعظم عمليات الإقراض فى أسواق العملة الأوروآسيوية طويلة الأجل تتراوح استحقاقاتها مابين عشر سنوات أو أكثر على أساس سعر فائدة متحرك فوق نفقات تمويل القرض ، ويحدد دوريا كل ثلاثة أو ستة شهور . ومعظم المقترضين من هذا السوق شركات متعددة الجنسية من الدول الصناعية الكبرى ، أو بنوك ، أو حكومات أجنبية ، أو هيئات حكومية غالبا من الدول النامية .

ويتم جزء كبير من عمليات الإقراض الدولية طويلة الأجل فى شكل قروض كبيرة موحدة ، ويكون القرض مجموعات مصرفية Consor tium وليس مصرفا واحدا ** ، وقد يصل حجم القرض إلى مليار دولار ، ويخدم أغراضا كثيرة ، وإن

* أدى تضخم حجم الودائع فى بنوك جزر كايمان وعددها ٤٢ مصرفا من بين أكبر ٥٠ مصرفا فى العالم من ٢٧ مليارا إلى ٢٠٢ مليار عام ١٩٨٦ إلى موافقة السلطات فى هذه الجزر على عقد اتفاقية يتم بمقتضاها ضرب وتشتيت العمليات المصرفية المشبوهة .

** انظر بنوك الكونسورتيوم فى : International Banking in theory and practic yoon S. Park and jack Zwick USA, 1985, p.53 .

كان عادة مايوجه إلى المشروعات الصناعية الكبرى أو أغراض التنمية الاقتصادية أو سد العجز فى ميزان المدفوعات ، وإن كانت بعض الدول المقترضة لاتفصح صراحة عن هذا الغرض الأخير (٣٧) .

سوق السندات الأوربية Foreign bonds

أنشئ سوق السندات الأوربية عام ١٩٦٣ ، وهو سوق دولى لرأس المال يتعامل فى السندات طويلة الأجل ، وتستطيع هذه السندات أن تتحرك بواسطة المقترضين الدوليين إلى المستثمرين فى جميع أنحاء العالم ، وتنقسم السندات الدولية إلى :

سندات أجنبية Eurobonds

وهى سندات يصدرها المقترض الأجنبى فى سوق المال الوطنى ، وتوقع من جانب مجموعة من المصارف الوطنية طبقا لضمانات قانونية تضعها دولة السوق ، وتكون مقومة بعملة دولة السوق .

سندات أوربية

وهى سندات أصدرت فى السوق الأوربى الدولى International Euromarket موقعة من جانب مجموعة المصارف الدولية ، ولاتخضع لأية ضمانات قانونية من جانب أية دولة ، وتكون مقومة بأى عملة وطنية رئيسية ، أو حتى عملة اصطناعية مثل SDR أو Eurco أو EUA أو ECU . كذلك تصدر بعض هذه السندات أحيانا بعملات أخرى غير أوربية مثل الدينار الكويتى أو البحرينى أو الريال السعودى .

ولقد بلغ الحجم الكلى للسندات الأوربية منذ أول إصدار لها عام ١٩٦٣ حتى عام ١٩٨٣ أى خلال ١٩ عاما حوالى ٢٦٦ مليار دولار . أما السندات الأجنبية فقد بلغت منذ عام ١٩٥٨ حتى نهاية عام ١٩٨١ حوالى ١٥٨ مليار دولار، ومعظمها تم إصداره فى الولايات المتحدة وألمانيا وسويسرا واليابان (٣٨) .

وتقوم سوق السندات الدولية بتعبئة وإعادة توزيع الأموال للآجال الطويلة وعلى نطاق دولى بين مختلف طوائف المقترضين ، وهى بذلك تعتبر حلقة الوصل بين المدخرات المتوافرة عالميا والاحتياجات التمويلية طويلة الأجل .

وتتمثل فى بورصات الأسهم العالمية والتى تتجه إليها الفوائض المالية لكى تستثمر فى أدوات ملكية فى الشركات الأجنبية كوسيلة لتنويع عناصر محفظة الاستثمارات المالية ، ولتجنب المخاطرة والحصول على عوائد أكبر ، وتعتبر سوق الأسهم الأمريكية أهم هذه الأسواق (٣٩) .

وهكذا ومن خلال العمليات المصرفية لفروع البنوك الدولية الموجودة فى المراكز المالية تجد النقود السرية طريقها إلى التوظف داخل أسواق المال الدولية .

ثانيا : العنصر البشرى

لايمكن أن تتم عملية غسل الأموال مثلها فى ذلك مثل أى مشروع تجارى دون اسهام رأس المال البشرى بجهد كبير .

فهذه العملية تمثل أسلوبا فنيا إنتاجيا يعتمد بشدة على كثافة عنصر العمل*، ويرجع هذا بصفة أساسية إلى عدم مشروعية السوق ولأن زيادة الاعتماد على عنصر العمل تحقق فعالية أكبر فى الوصول إلى الهدف النهائى ، وهو توظيف السيولة النقدية الهائلة داخل النظام المالى المشروع .

ويمكن أن نقسم عنصر العمل فى هذا المجال إلى فئتين :

الأولى : لاتحتاج إلى خبرات علمية أو مهارات تدريبية ، وبالنسبة لهذه الفئة التى يتسم عملها بأنه لصالح غيرها تتاح أمام أفرادها فرص العمل عند معدلات أجر مرتفعة عن تلك المقدمة لهم فى سوق العمل الرسمى بسبب سيولة ماسيقومون به رغم ارتفاع معدل المخاطرة (٤٠) . وتضم هذه الفئة المتعاملين مع تجار المخدرات من حراس البنوك وسائقى العربات المحملة بالنقود من محلات تجارة المجوهرات وحاملى الحقائب المملوءة بالنقود الذين يقفون أمام شبابيك الصيارفة بهدف الإيداع وهم يعملون فى فرق عمل وينجزون فى اليوم الواحد مايتراوح بين ٣٠ - ٤٠ عملية ، ويكونون دائما على اتصال بزملائهم ، كما يقومون بتغيير عناوينهم مع كل عملية إيداع حتى لايتتبعهم رجال الشرطة (٤١) .

* صرح أحد كبار المسئولين فى مدينة ميامى بأنه لتنظيف مبلغ عشرة ملايين دولار لابد من استخدام فريق عمل قوامه ١٦ موظفا .

الثانية : وهى فئة تحتاج إلى درجة عالية من الكفاءة العلمية والخبرة التدريبية والمهارة الفنية ، ويقصد بها درجة التقدم العلمى والتكنولوچى ، ومدى تأهيل الأفراد طبقا لهذه الدرجة ، وتشمل الكثير من أصحاب الوظائف الهامة التى تساعد على إتمام عملية الغسيل على المستويات الرسمية وغير الرسمية . وسنقدم فيما يلى بعض أصحاب هذه الوظائف على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر .

المحاسبون وموظفو البنوك

ويتلقون قسطا وافرا من التدريب على العمل المصرفى ، ويقصد بالتدريب النشاط المكتسب الذى ينمى المعارف والمهارات المتعلقة بخدمات العمل المصرفى (٤٢) .

ويحدث التواطؤ بين هذه الفئة والمنظفين عندما يكون مطلوبا من موظفى البنوك أن يبلغوا عن الصفقات الكبرى من الإيداعات النقدية التى تتجاوز الحد الأعلى المسموح به قانونا ، ثم يتغافل هؤلاء الموظفون تسجيل هذه الصفقات بعدم ملء الاستمارات أو النماذج المعدة لذلك وإرسالها إلى المسئولين ، سواء عند فتح حساب لعميل جديد ، أو عند تحصيل كعوب المستندات التى تقدم سجلا عن حجم الودائع بالنسبة للعميل القديم ، وبالتالى لايتم الإبلاغ عنها ، كذلك قد يعمد إلى التراخى فى التأكد من حسن نية العميل أو سلامة بياناته الشخصية أو الوظيفية عند فتح حساب جديد (٤٣) . كما أن هناك بعض التصرفات التى تثير الشكوك فى العملاء ولايقوم هؤلاء الموظفون بالإبلاغ عنها مثل :

- النشاط المفاجئ فى حساب ساكن لأحد العملاء Dormant accounts .
- سحب كميات كبيرة من النقود فجأة بسرعة عقب إيداعها مباشرة .
- التعامل خلف الشباك مع الموظف المختص .
- العمليات المصرفية التى ليست لها أية دوافع اقتصادية .
- من ليس لهم حساب جار من العملاء ويتقدمون للبنك بحقائب مملوءة بالكمبيالات المطلوب تحويلها إلى نقود سائلة (٤٤) .

ومن جهة أخرى يعتبر استخدام الحاسب الآلى فى العمل المصرفى بجميع عملياته وخصوصا تلك المتعلقة بتنظيم حسابات العملاء ، وتحصيل ديونهم ، وأداء التزاماتهم المالية ، وإدارة محافظ أوراقهم المالية والتجارية وغير ذلك وسيلة للتعرف

على كافة المعلومات الخاصة بالعميل بمجرد الضغط على الأزرار المناسبة . وهناك بعض الضربات المتعارف عليها بين موظفى البنك المستخدمين للحاسب الآلى تتعلق بكيفية تتبع الأموال الملوثة ورصد حركتها عند رؤيتها ، ولكن مخاطر هذا الأمر تتجلى فى إخفاء الموظف المستخدم للحاسب الآلى معلومات خاصة بالعميل ، سواء عن طريق التستر وراء الصدفة أو إحداث خلل مقصود بالحاسب ، وفى هذه الحالة لايمكن الزعم بأن الحاسب له دخل فى ذلك ، فالواقع العملى يؤكد أن وراءه بصورة مباشرة فعلا بشريا [٤٥] .

ويلجأ المنظفون إلى إسلوب الرشوة كطريق مباشر لإتمام عملية الغسيل بالتواطؤ مع هؤلاء الموظفين ، وفى هذه الحالة تعتبر هذه الجريمة إحدى الجرائم المرتبطة بالائتمان المصرفى ، رغم عدم وضوح أركانها ومعالمها [٤٦] .

ويطلق عليها الجريمة البيضاء White collar ويعرفها عالم الإجرام الأمريكى سذرلاند بأنها الجريمة التى يرتكبها أشخاص لهم احترامهم ومكانتهم الاجتماعية فى نطاق مايقومون به من أعمال ، ورغم أن هذه الجرائم تتشابه مع باقى الجرائم الأخرى من ناحية العمليات المنتجة للسلوك الإجرامى إلا أنها تختلف عنها فى الوسيلة التى يتم بها خرق القانون [٤٧] .

فعلى سبيل المثال : وصف أحد المنظفين المشهورين ويدعى بنوجيتس* Beno Ghits كيف أنه نظف حوالى ٢٤٠ مليون دولار فى ثمانية أشهر ، أى بما يعادل ١٫٥ مليون دولار فى كل يوم عمل ، إذ فتح له مكتبا فوق أحد فروع بنك العاصمة فى ميامى وكان المهربون الذين يتعاونون معه هم ذاتهم مودعين منظمين فى هذا الفرع المصرفى ، ولم توجه للبنك أية اتهامات ، فلم يكن المودعون يسجلون أسماءهم كاملة ، ولاينتظرون حتى يقوم الموظفون بعملية العد فقد كان جينس يحتفظ بعلاقات ودية مع موظفى البنك .

فقد قام فى عمليته الأولى بإعطاء البنك مايعادل $\frac{1}{8}$ ١ من نسبة ١٪ للقيام بالعد ، وبإعطاء نسبة $\frac{1}{2}$ من ١٪ فى العملية الثانية ، وأخيرا كان يعطيهم راتبا شهريا قدره حوالى ٣٠٠٫٠٠٠ دولار .

* ينتمى إلى إحدى الأسر الكولومبية المتميزة ذات المستوى التعليمى الراقى ، درس الهندسة وحصل على درجة الماجستير ويحضر لرسالة الدكتوراه ، ويعمل فى إحدى الوكالات السياحية التابعة لأسرته فى مدينة كالى بكولومبيا .

ويرى مديرو فروع هذا البنك فى ميامى أن عملية التنظيف إحدى أسهل الطرق لإثبات مدى قدرة البنك فى الحصول على أكبر كمية من المدفوعات النقدية السائلة ، وبالتالى يحظون بتقدير السلطات العليا فى البنك [٤٨] .

ومع اشتداد المنافسة بين البنوك بهدف استقطاب أكبر عدد ممكن من العملاء وتحقيق أرقام مرتفعة وسريعة من حجم الأعمال والأرباح يظهر تواطؤ مسئولى البنك مع هؤلاء المنظفين أو عملائهم ، ويمكن فى هذه الحالة الحكم بدرجة عالية من الثقة بأن سوء نوايا هؤلاء العملاء من ناحية وتواطؤ بعض مسؤلى الائتمان بالبنوك من ناحية أخرى قد شكلا معا هذه الجريمة .

ولقد عرفت مصر نمطا إجراميا قريبا من هذا النوع ، أطلق عليه اسم "جرائم الخاصة" * يتعلق إلى حد كبير بجرائم الائتمان فى البنوك المصرية التى وقعت أغلبها بمساعدة أو تورط مسئولين كبار فى إدارة البنوك ، وإن كانت عملية غسل الأموال فى حد ذاتها لم تدخل بعد ضمن إطار التعريف القانونى لهذه الجرائم [٤٩] .

المحامون

يستغل المحامون فى مثل هذه الحالات علاقاتهم الودية المتميزة مع الموظفين ؛ لحماية أنفسهم من الوقوع فى موضع الشبهات ولكن ما إن تضخم حجم النشاط المالى وبرز عنصر الطمع حتى وقع بعض هؤلاء المحامين أيضا تحت وطأة الجريمة المنظمة . فعلى سبيل المثال دفع أحد المحامين ويدعى ناثان ماركوفيتز Nathan Markowitz إلى كبار موظفى بنك لوس انجلوس رشوة لقبول ودائع نقدية أعلى من الحد المسموح به قانونا دون إبلاغ السلطات الفيدرالية بالبيانات المطلوبة .

ومن جهة أخرى فإن حجم تجارة المخدرات يؤدى إلى زيادة حجم الجرائم المتعلقة بها مما يزيد الطلب على المحامين الذين يدافعون على الأفراد المتهمين فى مثل هذه الجرائم . والدفاع الشرعى فى مثل هذه القضايا يدر أرباحا ضخمة لمن

* استنادا إلى تصور وشرح سذرلاند حاول السيد يسين تقريب مفهوم الجريمة البيضاء إلى جرائم الخاصة وهى نمط من الجرائم الاقتصادية يرتكبها أفراد ذوو مكانة اجتماعية من خلال خرق القوانين التى سنت لتنظيم نشاطهم المهنى ، وهى جرائم عمدية وفى طبيعتها جريمة منظمة .

يقومون به ، بالإضافة إلى أنه يستند إلى مهارة وذكاء . فضلا عن أنه يتطلب أحيانا مناقشة بعض البنود الدستورية الأساسية أمام المحكمة العليا أو أمام البرلمان (٥٠) .

ومن أمثلة ماحدث فى مصر : مبدأ "الحصانة البرلمانية" وقاعدة "براءة المتهم حتى تثبت إدانته" . وثار خلاف حاد بين أساتذة القانون واللجنة التشريعية بمجلس الشعب حول إمكانية تطبيقها على الأعضاء الذين تحوم حولهم الشبهات فى المجلس بالعمل على جلب وتهريب وتجارة المخدرات ، وما يمكن أن يؤدى إليه تطبيقها فى بعض الحالات من طمس معالم الحقيقة وحجب أية شبهة تتعلق بالأعضاء ... إلخ .

وقد ذكر دكتور ميرغنى خيرى أن الثابت من خلال أحكام المحكمة الإدارية العليا أن الشبهات القوية إذا أحاطت بموظفين ذوى مناصب حساسة فإنهم يستبعدون منها . وأخيرا انتهت المناقشات باستبعاد بعض هؤلاء المشبوهين من الأعضاء(٥١) .

وتزداد خطورة المحامى ودفاعه المشروع قانونا إذا ما وعد العميل محاميه بأجر ضخم أو مكافأة مغرية وإذا ما ارتفعت كفاءة المحامى ترقبا لتنفيذ وعد العميل .

فالمعروف أن تكتيكات الأداء الدفاعية المشروعة نادرا ماتؤدى إلى براءة العميل ، ويبقى فى النهاية ضرورة الاعتماد على الوسائل الإجرائية لإخفاء الأدلة أو إضعاف المعارضة (٥٢) .

ولذلك كانت نسبة مايقدم من قضايا المخدرات للقضاء المصرى لاتتعدى ١٠٪ من مجموع مايضبط إما لشكوك معينة ، أو لخطأ فى الإجراءات مثل القبض على المتهم متلبسا قبل استئذان النيابة (٥٣) .

الطيارون

عندما تكون حمولة الغسيل أخف نسبيا ، مع عدم اليقظة الكاملة من السلطات المسئولة ، يتجه التنظيف وجهة أخرى عن طريق الطيران . حيث يكون الطيارون أسهل وسيلة للقيام بعملية التنظيف على خطوط الطيران التبادلى .

فالطائرات التى تقوم بتوصيل شحنات المخدرات تعود مرة أخرى بالحقائب

الملوءة بالنقود من حصيلة بيع المخدرات فى الخارج لإيداعها فى بنوك تقل فيها إجراءات الحيطة والاستعداد مثل بنما والبهاما وجزر كايمان [٥٤] .

وهناك غير هؤلاء كثير وكثير من العناصر البشرية من أصحاب المهن الأخرى الذين يساهمون فى اتمام هذه العملية ولايتسع المجال لحصرهم .

هذه النماذج السابقة لبعض العناصر البشرية المنحرفة من فئات المثقفين وذوى الوظائف الاجتماعية الهامة من يسهمون فى عمليات الغسيل يصعب إدانتهم.

ويرجع السبب فى تفشى مثل هذه الانحرافات بين أصحاب المهن العالية إلى تغير القيم السائدة فى المجتمع [٥٥] .

ففى بعض الأحيان لايشعر المجرم منهم أنه قد ارتكب سلوكا إجراميا منحرفا ، بل يتصور أنه قد تعامل مع هذه الجرائم البشعة على أنها مخالفات مهنية لاتدخل ضمن الجرائم الاقتصادية ، وخاصة إذا كانت قوانين بعض الدول لاتجرمها "القانون المصرى مثلا لايجرم - فى مدى علمنا - غسل الأموال" .

وفى إطار تزايد أهمية العامل المادى على الجوانب الاجتماعية الأخرى واحتياج الأفراد للنقود من أجل المعيشة والرفاهية ، أصبح الحصول على العائد النقدى من أهم الأسباب التى تدعو إلى العمل ، وإذا لم يكن العمل يعطى أجرا متناسبا مع ظروف الحياة المادية ، فإن العامل بغض النظر عن قيمة العمل الحقيقية يكون مضطرا للبحث عن عمل آخر يدر دخلا أكبر ، ولهذا ارتبطت أخلاقيات العمل اليوم بطبيعة القيم السائدة فى المجتمع وهى القيم المادية [٥٦] بما يترتب على هذا من مناخ يوحى للأفراد بعدم جدوى التمسك بقيمة العمل ، فاهتزت الثقة بالنفس وقتل فيها دافع الحرص على العمل والإنجاز ، وتكرر لدى الأفراد الميل إلى الاستسهال واقتناص الفرص للحصول على مقابل نقدى مرتفع . وترتب على ذلك تساقط الكثير من القيم الاجتماعية التى ظلت راسخة فى أعماق المجتمع قرونا عديدة ، وتبدلت أوضاع الكثير من القيم على سلم التدرج القيمى فى المجتمع وفرض مثل هذا التبدل حالة من الفوضى والاضطراب القيمى ، أفضى فى النهاية إلى حالة من اللامعيارية انقلب فى إطارها الصواب إلى خطأ والخطأ إلى صواب [٥٧] .

وهنا أصبحت الحاجة ماسة إلى معرفة الأسباب وطرق العلاج لهذا التدهور

الواضح فى درجة ارتباط الأفراد بالمعايير الأخلاقية فى ممارسة حياتهم اليومية .

والمعايير الأخلاقية هى تجميع رسمى أو غير رسمى لرأى متفق عليه يتعلق بما هو خطأ وماهو صواب أو مايدخل فى إطار الفضيلة ومايخرج عن هذا الإطار فى ظروف معينة .

ولاتنحصر المشكلة فى معرفة ماهو الخطأ وماهو الصواب ، وإنما تنحصر فى كيفية العزم والتصميم داخل النفس البشريةعلى فعل الصواب عندما يسبب ذلك ضررا للفرد أو يكون فى غير مصلحته (٥٨) .

وهذا مايعبر عنه بالمسئولية الاجتماعية ، أى الاستجابة العقلية الرشيدة لما تفرضه مصلحة المجتمع ، فهى عبارة عن الصراع بين اعتبارات المنفعة الفردية والقيم الأخلاقية ، وكل موظف يحتاج إلى إطار من القيم يسترشد به فى تصرفاته الشخصية (٥٩) . ولاشك أن أهمها هى القيم الدينية التى تزود الفرد بعدة دوافع تجعله يتمسك بالقيود الأخلاقية ، ذلك أن مفهوم السمو الروحى يعمل على تنفيذ المبادئ الأخلاقية بشكل آلى بين المتدينين . فالاعتقاد بوجود الله والإيمان بكتبه ورسله وبالثواب والعقاب فى الدنيا والآخرة والخوف من معصية الله يخلق نوعا من المراقبة الداخلية الذاتية للفرد تكون بمثابة إشارات تحذير باطنية له ضد رغباته ؛ لتجنب خطر المؤثرات الخارجية سواء كانت اجتماعية أم اقتصادية (٦٠) .

ثالثا : التشريعات المالية والمصرفية التى تساند أصحاب الأموال القذرة

يستفيد أصحاب الأموال القذرة من المراكز المالية والمصرفية فى البلاد ذات التشريع والتنظيم المالى المتساهل بطريقتين :

- استخدام المؤسسات فى هذه البلاد فى العمليات والتحويلات المالية مع المصارف الأخرى فى ظل عدم وجود رقابة فعالة للمهنتين المالية والمصرفية .
- شراء حق تأسيس شركات فى هذه البلاد لتكون صناديق رسائل إعادة توظيف الأموال بطريقة مشروعة فى الأسواق المالية العالمية (٦١) .

ففى الحالة الأولى تستخدم القوانين والتشريعات الخاصة بالخدمة المصرفية من جانب أصحاب الأموال القذرة كستار لإخفاء الجرائم الاقتصادية وأعمال الاحتيال ، وأوضح الأمثلة على ذلك :

– قانون سرية الحسابات المصرفية
– التشريعات التى تنظم الحسابات السرية .

ويعتبر قانون سرية الحسابات المصرفية هو الأساس العام الذى يقوم عليه العمل المصرفى فى مختلف البلاد المطبقة له ، وقد تعارفت هذه الدول على أن الأصل العام فى أى بنك هو سرية حسابات العملاء وتعاملاتهم لديه ، ولايجوز الاطلاع عليها أو اعطاء بيانات عنها فيما عدا جهتين تستثنيان عادة من ذلك ، وهما : القضاء والضرائب . وذلك إعمالا لمبدأ لا خلاف فيه ، وهو أنه إذا كان من حق المواطن المحافظة على سرية حساباته وممتلكاته فليس من حقه فى المقابل إخفاء الحقائق عن القضاء سواء المحاكم المدنية أو الجنائية أو التهرب من الضرائب [٦٢] .

وامتدادا لهذا القانون ، أى سرية الحسابات المصرفية ، ظهر فى التعامل المصرفى نظام الحسابات السرية أو الخاصة ؛ لضمان الحماية الكافية لعملاء المصرف فى حالة مالم يتضمن النص القانونى المتعلق بالسرية المصرفية هذه الحماية . وهناك ثلاثة أنواع من هذه الحسابات هى :

الحساب المرقم

ويقوم على الفصل بين اسم صاحب الحساب ورقمه ، وينحصر تعامل الموظفين فى المصارف فى ظل هذا النظام بحسابات يعلمون أرقامها ولايعرفون أصحابها ، ولايمكن جمع عنصرى الحساب وهما : الاسم الحقيقى لصاحبه ، ورقمه إلابمراجعة جميع المستندات الخاصة بهذا الحساب الموجودة فى خزانة المصرف الخاصة ، ويحاط تشغيل هذا الحساب بعناية خاصة تحميه من التعرف على اسم صاحبه ، لذلك لايجوز سحب المبالغ منه بواسطة الشيكات أو استعماله للمدفوعات الجارية أو عمليات الصندوق ، كما أن عمليات الإيداع والسحب منه يتمان بواسطة مسئول خاص فى المصرف يزور المودع فى مقره فيسلمه أو يتسلم منه الأموال لقاء إيصال ، أما تغذيته بتحويلات من قبل الغير ففيها شىء من المجازفة ، ويحرص المصرف على عدم إرسال كشوف الحساب المرقم إلى عناوين أصحابها ، ولايحاول الاتصال بهم بأية طريقة حفاظا على مبدأ السرية .

ونشير هنا إلى الاختلاف الأساسى بين هذا النوع من الحسابات

والحسابات العادية يكمن فى استخدام الرقم بدلا من اسم العميل ، ولاتتمتع الحسابات الرقمية بمعاملة خاصة ، حيث تخضع لنفس القواعد القانونية التى تطبق على الحسابات الاسمية فيما يتعلق بالمسألة القانونية .

الحساب باسم مستعار

وهذا النوع من الحسابات يؤمن حماية خاصة لعملاء المصرف تفوق الحماية التى يوفرها الحساب المرقم ، والتى قد تهتز بسبب فضول أحد الموظفين ، أو خضوعه لمغريات وضغوط خارجية تدفعه إلى مراقبة عمليات الحساب المرقم وجمع القرائن والدلائل التى قد تقوده إلى معرفة شخصية صاحب هذا الحساب . هذه الاعتبارات وغيرها دفعت المصارف فى بعض البلدان ، وعلى الأخص سويسرا ، بفتح حسابات بأسماء لعملائها حيث يوقع العملاء طلبات فتح الحساب من نسختين الأولى بالاسم الصحيح والثانية بالاسم المستعار وتحفظ المستندات المتعلقة بنسبة الحساب إلى ذات الشخص فى صندوق المصرف .

الحسابات الائتمانية

اعترف العمل المصرفى فى بعض البلدان مثل سويسرا ولوكسمبورج والليشتنشاين بهذا النوع من الحسابات ، حيث يفرق عند فتح الحساب بين :

صاحب الحق القانونى لوديعة ، ويكون عادة محاميا ، وكيلا للأعمال ، أوصاحب شركة ائتمانية له صلاحية تحريك الحساب ، وبين صاحب الحق الاقتصادى للوديعة وهو المالك الحقيقى لها .

ولقد نظم العمل بالحسابات الائتمانية فى سويسرا بمقتضى اتفاقية الحذر والحيطة ، والتى ألحق بها نموذجان لفتح حساب ائتمانى :

الأول B1 ويحرك من قبل محام أو وكيل للأعمال .

والثانى B2 ويحرك من قبل شركة ائتمانية .

وتأخذ دول كثيرة بنظم السرية المصرفية والحسابات السرية ، سواء بنص قانون خاص ينظم هذه العمليات ، أو بمقتضى العرف ، وأهم هذه الدول .

- دول المجموعة الأوربية مثل سويسرا ، بلچيكا . هولندا ، اللوكسمبرج ، فرنسا ، إيطاليا ، ألمانيا ، النمسا ، الليشتنشتاين .

- دول الكاريبى مثل بنما وجزر البهاما وجزر بيرمودا وجزر كايمان وكوستاريكا وجزر تيركسوس وكايكوس ، وغيرها من الشرقين الأدنى والأقصى أو دول العالم الأخرى .

وتدخل جمهورية مصر العربية ضمن الدول التى يسود فيها السر المصرفى بمقتضى رقم ٢٠٥ لعام ١٩٩٠ بشأن سرية حساب البنوك ، والذى تضمن :

- النص الصريح على مبدأ السرية المصرفية .
- استحداث الحسابات السرية المصرفية .

ولقد وجهت إلى هذا القانون انتقادات عديدة من جهات مختلفة لما به من ثغرات يمكن إساءة استخدامها ، واتخاذها ستارا لإخفاء بعض الجرائم الاقتصادية ، ولذلك طلبت جهات متعددة بتعديله * .

وفى الحالة الثانية ، وهى المتعلقة بتأسيس شركات فى البلدان ذات التشريع المالى والمصرفى المتساهل ، يقوم أصحاب الأموال القذرة بالتستر وراء هذه الشركات التى تنشأ بسهم واحد لأحد مواطنى الدولة التى يوجد بها مقر المصرف، أما بقية الأسهم فتكون لحاملها ، وبالتالى تودع الأموال المنوى إخفاؤها فى المصرف باسم الشركة المنشأة . وتكون هذه الشركات بمثابة صناديق رسائل فى إعادة توظيف الأموال بطريقة مشروعة فى الأسواق المالية الدولية ، كما سبق وأوضحنا فى المحور الأول من هذه الدراسة .

ونظرا لما أدت إليه تنظيمات السرية المصرفية والحسابات السرية والشركات التى يمكن قانونا التكتم على هوية أصحابها الحقيقيين ، أو أعمالها الحقيقية فى مختلف الدول من تغلغل الأموال التى تولدت عن عمليات غير مشروعة مثل تجارة المخدرات والسلاح وغيرها من الأنشطة المدانة عالميا إلى بنوك العالم ، وعلى الأخص بنوك سويسرا واستغلالها كمظلة تضفى عليها الصفة الشرعية ، وتمكنها من إعادة الدخول إلى البلاد بشكل قانونى ، وبعد سلسلة طويلة من الفضائح تورط فيها كبار رجال السياسة والبنوك والأعمال على مستوى العالم ، وتناولتها

* انظر أعمال الندوة الخاصة التى عقدت فى جامعة القاهرة لمناقشة قانون سرية حسابات البنوك .

وسائل الإعلام الدولية ، وعلى الأخص بعد حادثة كياسو Chiasso * قامت دول كثيرة بوضع قيود على هذه التنظيمات ، وعلى رأس هذه الدول سويسرا ، فقد بذل المصرف المركزى السويسرى جهودا كبيرة لحمل المصارف السويسرية على إبرام اتفاقية الحذر والحيطة فيما بينها ، والتى نصت على الآتى :

- التحقق من هوية أصحاب الودائع .
- عدم التمسك بالسر المصرفى إذا ثبت عدم سلامة مصدر الأموال المودعة .
- الامتناع عن بذل أية مساعدة فعالة لتهريب رءوس الأموال نحو سويسرا .
- إنشاء هيئة قضائية خاصة ، لمراقبة حسن تطبيق الاتفاقية بفرض غرامة المصرف المخالف ، وإعلام لجنة الرقابة على المصارف بالتجاوزات المرتكبة .

وفى ١٩٩١/٤/٢٥ صدر عن لجنة الرقابة على المصارف السويسرية تعميم قضى بوقف السماح بفتح حسابات بأسماء مستعارة متضمنة حساب ب١ ، ب٢ على أن يبدأ تنفيذه اعتبارا من أول يوليو عام ١٩٩١ [٦٣] .

الجهود الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال القذرة

لما كانت أشكال إعادة توظيف الأموال المتأتية من مصادر غير مشروعة تتطلب من الناحية الفعلية فتح حسابات مصرفية ، فإن إعادة النظر فى قوانين السرية المصرفية والقواعد التى تحكم الثقة فى البنوك تعتبر أحد الإجراءات الفعالة لمحاربة عملية الغسيل .

ومن ثم يستلزم الأمر تكاتف الجهود الدولية للتصدى لهذه الجريمة المنظمة . ولقد تنبهت عدة دول لأهمية هذا العمل ، فبادرت بوضع اتفاقيات دولية لتنظيم الإجراءات المتعلقة بتجنب غسل الأموال القذرة ، وأهم هذه الاتفاقيات :

* فى أبريل عام ١٩٧٧ تفجرت قضية فرع المصرف الشهير بالكريدى سويس Credit Suisse فى مدينة كياسو الواقعة قرب الحدود الإيطالية ، فقد تبين أن المسئولين عن إدارة هذا الفرع كانوا يتلاعبون بالودائع التى يحصلون عليها من كبار المدخرين فى إيطاليا بواسطة شركات قائمة فى الليشتنشتاين قبل قيدها فى سجلات المصرف ، مما أسفر عن خسائر مادية ضخمة (حوالى ٢ر١ مليار ف . س) لحقت بالمصرف المذكور وإفلاسات متعددة أصابت عددا من المصارف والمؤسسات فضلا عن انتحار بعض المسئولين عنها . انظر توفيق شمبور .

اتفاقية فيينا المنعقدة في ٢٠/١٢/ ١٩٨٨ في رحاب الامم المتحدة

وتقضى بأن تعمد كل دولة إلى تجريم عملية الغسيل المتأتية من تجارة المخدرات ، وعلى تسهيل التعاون القضائى والإدارى وتبادل المتهمين بين الدول الأعضاء ، وقد وقع هذه الاتفاقية أكثر من ٨٠ دولة ، وإن لم يصدقها حتى الآن سوى الصين والسنغال والبهاما ونيجيريا .

بيان بازل للمبادئ المصرفية ووقعته دول اوربا الغربية والولايات المتحدة

وسارت على نهجه أستراليا .

ويهدف إلى عدم إساءة استخدام النظام المصرفى العالمى من قبل أصحاب الأموال القذرة . ولقد وضع هذا البيان القواعد الآتية :

- ضرورة إجراء تدقيق كاف للتعرف على الهوية الحقيقة للعميل الجديد .
- احترام القواعد والأنظمة والقوانين المحلية ، وعدم تقديم أية تسهيلات لتنفيذ عمليات ذات صلة بغسل الأموال غير المشروعة .
- التعاون مع أجهزة التحرى والاستقصاء ضمن حدود مقتضيات الثقة .
- أن يحصل العاملون فى البنوك والمؤسسات المصرفية فى الدول الموقعة على القدر الكافى من التدريب المهنى بما يمكنهم من التعرف على التحويلات والمعاملات المشبوهة وتقديم تقرير عنها (٦٤) .

إلى جانب هذا هناك عدة توصيات تتعلق بغسل الأموال القذرة مثل :

توصيات المجلس الاوربى فى ٢٧/٦/١٩٨٠

وتتعلق بمكافحة الأعمال الاجرامية ، ومنها الخطف وتهريب الأموال القذرة من بلد لآخر لغسلها وإعادة إدخالها فى السوق المالى .

وأيضا توصيات ٧/٢/١٩٩٠ عن فريق العمل المالى والمكلف بتقديم توصيات لمكافحة غسل الأموال القذرة والمنبثق عن قمة الدول الصناعية المنعقد فى يوليو ١٩٨٩ . وقد صدرت تلك التوصيات عن بيربروجوفوى Pierre Bregovoy الذى كان فى ذلك الوقت وزير اقتصاد ومالية ثم أصبح رئيسا لوزرائها ، متضمنة

٤٠ توصية * ، يتقارب معظمها فى مضمونه مع القواعد التى وضعتها الاتفاقيات السابقة . ونتيجة لهذه الاتفاقيات والتوصيات عمدت كثير من الدول إلى إدخال تعديلات على تشريعاتها بهدف مكافحة غسل الأموال القذرة نذكر منها على سبيل المثال :

- التعديلات التى صدرت عن لجنة الرقابة على المصارف السويسرية فى ١٩٩١/٤/٢٥ والتى سبق ذكرها .
- القانون الفرنسى رقم ٦١٤/٩٠ فى ٩٠/٧/١٢ المتعلق بمشاركة المؤسسات المالية فى التصدى لعملية غسل الأموال من تجارة المخدرات ، وإلزام المصارف بإخطار جهاز تابع لوزارة الاقتصاد والمالية بالحسابات والتحويلات المشبوهة .
- القانون البلجيكى الذى صدر فى ١٩٩٠/٧/١٩ ووسع دائرة المواد الممكن مصادرتها بسبب فعل إجرامى .
- القانون اليابانى الذى صدر فى ١٩٩١/١٠/٤ وحرم إخفاء الأرباح الناجمة عن تجارة المخدرات بعقوبة قد تصل إلى الحبس ٥ سنوات وغرامة قد تصل إلى ثلاثة ملايين مع إلزام المصارف بإخطار وزارة المالية عن الحسابات والتحويلات التى تشك فى سلامة مصدرها (٦٥) .

وغير ذلك من الدول التى لايتسع المجال لذكرماسنته من قوانين أو ما أدخلته من تعديلات على تشريعاتها المصرفية بشأن مكافحة ظاهرة غسل الأموال القذرة .

والخلاصة التى نود أن نخرج بها من هذا العرض هو أنه إذا كانت الأموال القذرة تستند فى تأمين عملياتها ومعاملاتها إلى كثير من الوسائل البعيدة عن المؤسسات المصرفية والمالية ، والتشريعات والقوانين المنظمة لها ، إلا أن هذا لاينفى أن النظام المالى المصرفى المحلى والعالمى - بما يشمله من بنوك ومؤسسات وعمليات مالية ومصرفية - وهو حجر الزاوية فى غسل هذه الأموال ، سواء استند هذا النظام إلى قوانين السرية المصرفية ، أو لم يستند إليها ، فهناك دول كثيرة تتم فى بنوكها وداخل مؤسساتها المالية عملية الغسيل دون التزامها

* انظر مقتطفات من هذه التوصيات فى مقالة توفيق شمبور بندوة السرية المصرية التى انعقدت فى القاهرة فى الفترة من ١٩٩٢/١٢/١٠ وعنوانها "سرية الحسابات المصرفية" ص ٤٢ - ٤٥ .

بتطبيق قوانين السرية المصرفية ، الأمر الذى يستلزم ضرورة العمل على ابتكار الوسائل المصرفية الأكثر تطورا والتى تقلل من فاعلية الاقتصاد الخفى غير المشروع ، وتحد من نشاط أفراده ، وتزيد من قدرة البنوك على أداء وظائفها بشكل فعال من خلال التكاتف الدولى الحقيقى ؛ لوضع التوصيات السابقة موضع التنفيذ الفعلى ، حتى لا يفاجأ العالم بسطوة الجريمة المنظمة وسيطرتها على اقتصاد العالم وقيمه وسلوكياته وأخلاقياته .

وإذا كانت هذه الورقة المبدئية المتخصصة قد أجابت جزئيا على بعض التساؤلات المرتبطة بأشكال التلاعب المصرفى وصوره فيما يتعلق بجريمة غسل الأموال القذرة ، كما قدمت بعض التوصيات للعلاج واحتمالاته ، فإنها قد أسهمت فى فتح الأبواب أمام تساؤلات أكثر شمولا ، يطلب الإجابة عليها تضافر الجهود العلمية من كل من يعنيهم الأمر من الباحثين المتخصصين ؛ لدراسة الظاهرة من كافة جوانبها : القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، حتى تتبلور الرؤية العلمية المتكاملة لها ، تمهيدا للقضاء عليها وإراحة البشرية من شرورها وآثارها المدمرة على الاقتصاد والأخلاق .

المراجع

١ - Walter, Ingo: secret Money, the world of international financial secrecy, .D.C. Health and company Lexington, Massa chusetts 1985, puplished in London pp.11.

٢ - Curbing Money Laundering, USA TODAY. Vol. 119. No. 2547, December 1990, p.11.

٣ - D'Amato, Aifonse, How to Stamp Out Money Laundering, USA Today, Vol. 120. No. 2556, september 1991, p. 16

٤ - توفيق شمبورة ، سرية الحسابات المصرفية ، ندوة السرية المصرفية ، القاهرة ج.م.ع من ١٠ : ١٩٩٢/١٠/١٢ ، الامانة العامة لاتحاد المصارف العربية ، ص ٤١ - ٤٢ .

٥ - Lessard, D.R. and William son, J., Capital Flight and third World Dept. washingington, D.C. 1987, p.115.

٦ - Behar, Rich., All that Glitters, Time, Vol. 138, No. 24,Dec . 16, 1991, p.49

٧ - Hong Kong,s Funny Money, News Week, Sep. 23, 1985.

٨ - المرجع السابق Behar, Rich., op. cit.

٩ - Galvin, Th., Where There's a Drug Deal There's a Way to Launder, CQ, Vol. 48, No. 22, June 2, 1990.

١٠- سيد عيسى ، عودة الصيارفة تحت عباءة القانون ، الأهرام الاقتصادى ، العدد ١١٨٥ فى ٢ سبتمبر ١٩٩١ ، ص ١٦ - ١٨ .

١١- المرجع السابق Behar, Rich., op. cit.

وأيضا Valentione, S., and Mason, S., Banking, Teach yourself Books, Great Britain, 3rd 1984, pp. 23.

١٢- Auerbach, R.D., Money, Banking and Finacial Markets, Macm. pub. Co., Inc., New York, 1982, pp. 111.

١٣- Lernoux, pen., in Banks we Trust, New York, 19984, pp. 120- 122.

١٤- عبدالله بن محمد بن أحمد الطيار ، البنوك الاسلامية بين النظرية والتطبيق ، إصدار نادى القصيم الأدبى ببريدة ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٠٨ ، ص ١٤٦ ومابعدها .

١٥- نادية أبوفخرة مكاوى اتجاه معاصر فى إدارة المنشآت والأسواق المالية ، (منهج شامل) ، الطبعة الأولى ١٩٩٠ ، الناشر النهضة العربية ، ص ١٦٢ ومابعدها .

١٦- Dwyer, p. and Engardio, p., Getting Banks to Just say no, Business week, No., 3101, April 17/1989, 16-17.

١٧- توفيق شمبور سرية الحسابات المصرفية ... إلخ المرجع السابق ص ٤٢ .

١٨- المرجع السابق Walter, ingo, op. pp. 80-90.

١٩- المرجع السابق Galvin, Th., op. cit. p. 1719.

٢٠- توفيق شمبور سرية الحسابات المصرفية ... إلخ المرجع السابق ص ٤٢ ، ٤٣ .

٢١- المرجع السابق Walter, ingo, op. pp. 80-90.

٢٢- Lohr st., Where the mony washes Up, the new york times magaine, March29, 1992, pp. 27-28.

٢٣- Park, Y.S. and Zawick, J., International Banking in theory and practic, addison, wesley publishing company, USA, 1985 pp. 149-159.

٢٤- المرجع السابق Ibid.

٢٥- المرجع السابق Ibid.

٢٦- المرجع السابق LOHr, st., op. cit. pp. 27-28.

٢٧- Horuitz, p.m. and ward, R.A.,monetary policy and the financial syste, 5th Ed., USA., 1983,pp. 39-43.

وأيضا Rose, p. and fraser, D.R., Financial Intituions 2 nd. Ed. USA, 1985, pp.605.

٢٨- المرجع السابق LoHr, st., op. cit. p. 27.

٢٩- المرجع السابق PARK, Y.S., and Zwick, J. op. cit. pp. 149-159.

٣٠- المرجع السابق Ibid.

٣١- MARSH, D.R., Global Financial services, by Roy c. smith& ingo walter, Harper & Row USA, 199, pp.

٣٢- المرجع السابق Walter, Ingo, op. cit. pp. 80-90.

٣٣- نادية أبوفخرة مكاوى ، اتجاه معاصر فى إدارة المنشآت والأسواق المالية .. الخ المرجع السابق ص ٣٢ ومابعدها .

٣٤- المرجع السابق وأيضا Valentine, S. and Mason, S. op. cit, pp. 143.

المرجع السابق PARK, Y, and ZWICK, J. op. cit. pp. 10.

٣٥- المرجع السابق MARSH, D.R., op. cit. pp. 557-565.

٣٦- نادية أبو فخرة مكاوى ، المرجع السابق ، ص ٣٧ ومابعدها .

٣٧- المرجع السابق MARSH, D.R. op. cit. pp. 557-565.

٣٨- PARK, Y. and ZWICK, J. op. cit. pp. 14-30.

٣٩- نادية أبوفخرة مكاوى ، المرجع السابق ، ص٤ ومابعدها

٤٠- ر Gills, M. and peckins of Development, 2nd Ed. by W.W/ Norton& Company, Inc. 1987 USA. pp. 175.

٤١- Lost in the Laundry, time, Vol. 118, No. 21, Nov. 24. 1981, p.4.
وأيضا Money Laundering, business Week, Mr. 18. 1985, pp. 74-80.

٤٢- Baughn, W.H. and Walter, Ch. E., the Banker.s Handbook, Revised Ed., USA 1987, pp. 132-135.

٤٣- المرجع السابق Valentine, S. and Mason, S. op. cit. p. 27.

٤٥- توفيق شمبور سرية الحسابات المصرفية ... المرجع السابق ص ٤٩ - ٥٢ .

٤٦- المرجع السابق Money Laundering .. op. cit. p. 76.

٤٧- محمد شومان ، قراءة فى تعريف الجرائم الخاصة ، المجلة الجنائية القومية ، عدد خاص عن الجرائم المتعلقة بنشاط الائتمان فى البنوك ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، المجلد ٣١ ، العدد الأول ، يناير ١٩٨٨ ، ص ١١٥ ومابعدها .

٤٨- المرجع السابق Money Laundering .. op. cit. p. 76-77.

٤٩- محمد شومان ، قراءة فى تعريف الجرائم الخاصة .. الخ المرجع السابق ص ١١٧ - ١١٩ .

٥٠- المرجع السابق Walter, Ingo, op. cit. pp. 83-84.

٥١- محمود الشربينى : كيف أجاز المدعى الاشتراكى ترشيح المشبوهين ، الوفد ، ٢٦ أبريل ١٩٩١ ، ص٣ .

٥٢- المرجع السابق Walter, Ingo, op. cit. pp. 83-84.

٥٣- محمود الشربينى ، المرجع السابق ، ص٣ .

٥٤- المرجع السابق Money Laundering .. op. cit. p. 76.

٥٥- عبدالفتاح عبدالنبى المناخ القيمى فى حقبة الانفتاح فى الصحافة المصرية ، المجلة الجنائية القومية .. إلخ المرجع السابق ص ٩٥ ومابعدها .

٥٦- Cherrington, D.J., The Work Ethic.USA, 1980, pp. 41.

٥٧- عبدالفتاح عبدالنبى ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ ومابعدها .

٥٨- Mckinney, G.W., Ethics,and the Business Economist, Economist, Business Economics, Vol. XXII. oct. 1987, No. 4,p.15.

٥٩- EVANS, W.A., MAnagement Ethics, USA, 1981, pp. 4-30.

٦٠- Anderson, G.M., Mr. Smith and the preachers: The Economics of religion, in the wealth of Nations, Journal political Economy, Vol. 96, No. 5,1988,pp.1066.

٦١- توفيق شمبور ، ندوة السرية المصرفية ، المرجع السابق ، ص ٤٢،

٦٢- على نجم ، فلسفة السرية المصرفية والقوانين التى تحكمها فى جمهورية مصر العربية ، ندوة اتحاد المصارف العربية المنعقدة فى القاهرة من ١٠ - ١٢/١٠/١٩٩٢ ، ص١ ومابعدها .

٦٣- توفيق شمبور المرجع السابق ، ص ٥ - ٦ . ، وعلى نجم المرجع السابق ، ص٢ .

٦٤- نزيرة الأفندى ، الأموال القذرة فى مواجهة عالمية ، الأهرام الاقتصادى ، العدد ١١٨٥ فى ٣٠/٩/١٩٩١ ، ص٤٣ .

٦٥- توفيق شمبور ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

تعقيب اللواء السيد غيث

أتقدم فى البداية بخالص شكرى للدكتورة سهير أحمد إبراهيم على تناولها البحث القيم الذى يتعلق بغسل الأموال ، نظرا لأننا فى مصر - وبصفتى مدير الإدارة العامة لمكافحة المخدرات - يؤرقنا موضوع أموال تجار المخدرات ، وللأسف الشديد لم يتناول هذا الموضوع الأساتذة والباحثون فى مصر بالقدر الكافى الذى يستطيع أن يؤدى إلى نتائج طيبة للاقتصاد القومى ، الموضوع فى غاية الأهمية .

وقد يكون هذا الموضوع فاتحة لأبحاث جديدة ، وقد يكون فاتحة خير لقانون جديد يحجم أموال تجار المخدرات هذا ما نتمناه ، وهذا ما قرأته فى البحث وأعجبت به .

باختصار شديد لا يوجد فى العالم موضوع يؤرق الدول والشعوب حاليا قدر أموال تجار المخدرات . فموضوع المخدرات وإنتاجها - كما تظهره المؤتمرات الدولية - لم يعد يؤرق الدول والشعوب قدر ما يقلقهم الأموال ذاتها ، لأنهم ينظرون إلى هامش الربح الضخم الناتج عن الاتجار فى المخدرات كسبب فى كافة الجرائم الموجودة فى معظم دول العالم . وقد أثيرت أكثر من مرة نقطة أن أكثر الأموال تداولا فى التجارة العالمية للتجارة غير المشروعة هى أموال تجارة المخدرات والأرباح الناجمة عنها ، ولذلك عندما شرعت الأمم المتحدة فى إجراء تعديلات سنة ١٩٨٨ على اتفاقية الأمم المتحدة الوحيدة لسنة ١٩٦١ تضمنت مجموعة متغيرات أساسية من أهمها ، كيف نتابع ثروات تجار المخدرات ؟ كيف نتابع الأرباح الناتجة عن تجارة المخدرات ؟ وأفردت لها المادة (٣) من الاتفاقية التى نصت على أنه يجب على كل الدول أن تراعى التشريعات والقوانين لتحجم المخدرات وفى المقام الأول أموال تجارة المخدرات ومنع عمليات غسل الأموال .

وأخذ الموضوع فى الانتشار وأصبح من أوائل الموضوعات التى تهتم بها كل الدول . واتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٨٨ كما أشارت الدكتورة سهير

تتضمن التوصية بضرورة وجود اتفاقيات ثنائية بين الدول بعضها وبعض ، وتوضح كيفية التصرف في الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات إذا تم ضبطها .

عدت منذ فترة قصيرة من مؤتمر الأمم المتحدة فى ڤيينا ، كان من ضمن الموضوعات الأساسية فى المناقشات التى أثيرت فى المؤتمر كيف يتم التصرف فى هذه الأموال ؟ بعض الدول قالت إن حصيلة الأموال المصادرة تدخل فى صندوق الأمم المتحدة ، وبعض الدول قالت إن هذه الأموال يتم تقاسمها بين الدولة المضبوط فيها الأموال والدولة التى ينتمى إليها المهربون ، بعض الدول - مثل نيجيريا - تميل إلى أنه لو أى شخص ضبط فى بلد من البلاد (وأكثر المضبوطين الناقلين للمخدرات فى العالم حاليا هم النيجريون) فلنيچيريا الحق فى أن تأخذ نصف الأموال ، بمعنى أن نيجيريا عندها ٤٠ مليون مواطن منهم حوالى ٥ ملايين يهربون المخدرات فى العالم ، ينزلون وينقلون المخدرات ويضبط معهم أموال فتأخذ نيجيريا عليهم ، أى أن الشخص المضبوط بأموال فى أى دولة من العالم نيجيريا تأخذ النصف .

قطعا اعترضنا وكثير من الدول اعترضت على هذا الموضوع ، استناداً إلى أن الدولة المضبوط منها الشخص يحق لها المقاسمة لو أنها قدمت معلومات للدولة الأخرى على أن هذا الشخص ناقل للمخدرات وحامل للمخدرات وساعدت الأجهزة فى الدولة الأخرى على ضبط أمواله الموجودة هناك ، وبالتالى رفض هذا الاقتراح وقالوا إن كل دولة تعمل مع الدولة الأخرى اتفاقيات ثنائية على كيفية التصرف فى أموال المهربين وتجار المخدرات المضبوطة . والآن فإن إدارات المخدرات فى العالم تهتم بضبط قضايا غسل الأموال أكثر من اهتمامها بضبط قضايا المخدرات ذاتها، لأن المخدرات فى ذاتها لا تشكل الخطورة التي تشكلها الأموال ، لأن المهربين والعصابات الدولية ينشرون بأموالهم الفساد مثل ما هو واضح لحضراتكم فى أمريكا اللاتينية ، ولذلك ربما أكثر دول العالم بتعمل بنظام غسل الأموال هى أمريكا اللاتينية فى دول العالم كلها ويليها بعض الدول فى أسيا مثل هونج كونج ، وللأسف الشديد أصبحت هذه الموضوعات مطروحة عندنا فى المنطقة العربية ، وخاصة المناطق المتاخمة لمناطق الإنتاج العالمى وهى دبى ، البحرين ، الدكتورة أشارت إلى موضوع البحرين سريعا فى الأوراق ، لكن هذا الموضوع إن آجلا أو عاجلاً مثل المخدرات لما كنا بنقول أننا بعيدين عن المخدرات البيضاء (الهيروين

والكوكايين) ومكثنا فترة نقول إننا بعيدون عن هذه المشاكل إلى أن أتت إلينا وأصبحت مشكلة تهددنا جميعا .

فموضوع الأموال من حيث غسلها وتنظيفها يجب أن نستعد إليه من الآن فلا شك أنه قادم إلينا ، فلا بد أن نضع الحلول لهذه القضية التى تهدد الاقتصاد القومى فى كافة دول العالم .

فى الحقيقة إننا فى المؤتمرات الدولية نقول إن مصر من أكثر الدول التى تسبق الحوادث وتأخذ إجراءات وقائية للأمور قبل الدول الأخرى ، ونضرب مثلا فى قانون المدعى الاشتراكى ومصادرته الأموال الخاصة بتجار المخدرات . فى الواقع إن قانون المدعى الاشتراكى يصادر كل المتحصلات الصادرة عن أرباح غير مشروعة ، ومن ضمنها المخدرات ، لكن موضوع غسل الأموال يختلف اختلافا كليا وجزئيا عن أموال تجار المخدرات التى تضبط معهم فى أثناء القضايا أو الثروات التى يكونونها بأسمائهم وتكون ظاهرة وواضحة للعيان . هذا موضوع يختلف عن موضوع غسل الأموال ويختلف عن القضية المثارة ، ولذلك أنا كنت اتصور أن الدكتورة تضع لنا نموذجا لقانون جديد يؤخذ به فى مصر يتعلق بموضوع غسل الأموال ، وهذا الموضوع أيضا كان من المفروض أن يثار بربطه بموضوع سرية الحسابات فى البنوك وكيف يتعارضان مع بعضهما البعض ، وما هى الحلول التى يمكن أن نجدها فى المصالح الاقتصادية لكى نحل قضية غسل الأموال التى يمكن أن تأتى إلينا فى أى وقت من الأوقات .

فى الحقيقة نحن فى الوقت الحالى فى مصر بدأنا نفكر ان المهربين المصريين بدءوا يخافون من المصادرة والمتابعة وملاحقة ثرواتهم فى مصر ، بعضهم بدأ يوظف أمواله خارج مصر فى بعض الدول مثل أمريكا وأوربا ، وبالتالى من الممكن فى الفترة القادمة عقد اتفاقية مع الولايات المتحدة الأمريكية لأن عندنا بعض المهربين المصريين كانوا هنا لا يملكون شيئا إطلاقا وبدءوا يعملون فى تجارة المخدرات ، وكونوا ثروة ، واحد عنده ثروة هناك تقدر بـ ١٠ ملايين دولار ظاهرين فقط ، يجيد القراءة والكتابة ، وكان يعمل سائقاً فى مصر ، وحاليا عنده فقط أشياء ظاهرة فى مشروعات استثمارية وهمية تقدر بحوالى ١٠ ملايين دولار ، نتفق الآن مع الولايات المتحدة على أننا نقدم لها المعلومات الكافية عن تاريخه وعن وضعه قبل سفره لأمريكا على أساس أننا نقاسم الولايات المتحدة

الأمريكية فى مصادرة أمواله ، ومصر تأخذ جزءا من هذه الأموال .

هذه الموضوعات فى غاية الأهمية ، وبدأت تظهر فى الوجود ، ولذلك نحن محتاجون لتقنينها ، ونرى ماذا لنا وماذا علينا فى هذه الأموال ، حتى يشعر تجار المخدرات أنهم فى تركهم لمصر وتهريب أموالهم وثروات مصر إلى الدول الأخرى ، هناك متابعة وملاحقة لهذه الأموال وبالتالى تتم مصادرة الأموال المضبوطة .

وغسل الأموال يختلف تماماً عن ضبط أموال تجارة المخدرات ، ضبط هذه الأموال يعنى شخصا تاجر مخدرات يضبط معه سيارة أو فلوس أو عمارة ظاهرة بتضبط وتصادر أو كاتبها باسم زوجته أو أولاده القصر ، أما موضوع الغسيل فإنه يختلف اختلافا كليا وجزئيا ، فموضوع الغسيل كما شرحته الدكتورة أن واحدا يخفى نشاطا معينا ويخرجه من قناه أخرى بصورة أخرى من النشاط ، مثل تاجر المخدرات الذى يضع أمواله فى شركة مساهمة ويحصل من الشركة المساهمة على أرباح ، عندما نرغب فى محاسبته نجد عنده مصاريف زائدة ، وثروة يثبت أنه مساهم فى شركة مساهمة متعددة الأنشطة ويأخذ منها أرباحا ويحاسب ضرائبيا عليها ويبدو أن نشاطه مشروع ، فموضوع غسل الأموال فى الحقيقة محتاج لنظرة أوسع ، ومناقشة أكثر ويحتاج إلى نوع من التلاحم بين رجال المال والاقتصاد والقانون ومكافحة المخدرات ، وأنتهز هذه الفرصة وأدعو إلى هذه الندوة وأن يتبناها المركز كما يتبنى دائما القضايا الحساسة والخطيرة التى تهم المجتمع المصرى فى كل نواحيه ، على أن يضم اللقاء رجال الاقتصاد ورجال القانون ورجال مكافحة المخدرات ، وتظهر أعمال علمية جديدة تقول شيئا بالنسبة للموضوع ، يعنى أنا فى إنجلترا شاهدت عندهم حاجات ظريفة جداً فى البنوك ، فهم عملوا تلاحما وثيقا بين البنوك وبين رجال القانون وبين رجال مكافحة المخدرات بحيث إن على البنك إخطار الأجهزة الرقابية فى الدولة عن أى شخص يشك البنك فى أمواله الذى يريد إيداعها فى البنك ، أو أى مبلغ بحجم معين يودع فى البنك لابد من أنه يخطر عن مصدره ، ولا أرى فيها شيئا إطلاقاً طالما أن الإنسان سليم ووضعه المالى واضح لا يضيره إطلاقا أن يذكر مصادر ثروته ومصادر الأموال التى حصل عليها وأودعها فى البنوك . لأن معظم البنوك الآن تتحول تدريجيا تحت ستار الحسابات السرية فى البنوك إلى مؤسسات تدير أموال تجار المخدرات لحسابها ، وتنقلها من دولة إلى أخرى تحت مسميات مختلفة كل

يوم نكتشف فيها أساليب جديدة قد تظل فترة قبل اكتشافها مثل الشيكات المصرفية ، والحوالات ، والحسابات الخارجية التى لا تخضع لأى نوع من الرقابة، كل هذه الأمور ينفذ إليها المهربون وينقلون أموالهم من دولة إلى أخرى ، وعندهم مؤسسات قانونية ومالية تبحث هذه الأوضاع لكى تقرر أين توظف هذه الأموال ؟ أعنى أن القانونيين يدرسون القوانين الخاصة بالدول ليروا إن كانت هذه الدولة متشددة ، أم متساهلة ، إذا وجدوا أن الدولة لا يوجد لها رقابة على النقد ومتساهلة يبدءون فى عمل شركات وهمية تحت أسماء معينة ، هذه الشركات ليس لها نشاط غير تجارة المخدرات ، وشكلها العام أنها شركة ، ولا أحد يحاسبها وتبدأ هذه الشركة تصدر لهم الأموال (التى هى أصلا أموال تجارة المخدرات) لتمويل صفقات أخرى من المخدرات فى العالم ، أو إلى مشروعات أو أرباح تدخل فى الدول الأخرى على أنها حصيلة شركات معينة لها نشاط مشروع.

ولذلك فإن الموضوع أخذ بعدا ذا أهمية ضخمة جداً فى كل المناقشات ، فالدول الصناعية فى أوربا مهتمة اهتماما كبيرا ، وخاصة بعد توحيد أوروبا ومع تراجع القيود على الانتقال ، وعلى النقد ، وهذا يترتب عليه خطورة كبيرة جدا فى نقل أموال تجار المخدرات من دولة إلى أخرى دون أى نوع من الرقابة أو المتابعة على أموالهم ، ولذلك أقول ياليتنا نخلص من هذا البحث إلى توصيات لرجال المال للنظرة فى موضوع عدم تعارض حرية حسابات البنوك عن الاختلاط مع الأموال المشكوك فيها .

ويجب أن نضع مشروع قانون لمتابعة ثروات رجال المخدرات ، سواء فى الداخل أو فى الخارج ، أقول إن كل هذه الأمور تستطيع أن ترفع من اقتصادنا وتحسن من الوضع الاقتصادى لمصر ، لأن كثيرا جداً من المشروعات تظهر فجأة ولا نستطيع أن نعرف مصدرها الفعلى ، وممكن تكون فى غالبيتها حصيلة لأرباح مهربين أو تجار المخدرات ، فقد نجد شركات كبيرة جدا أنشئت فى لحظة من اللحظات ، ولها نشاط ضخم جدا والعاملون فيها أفراد ليس لهم تاريخ أو ماض فى التجارة أو الاقتصاد ، وأموالهم ضخمة جداً ولا أحد يعرف أساس هذه الأموال ، وهذه فى معظم دول العالم تكوِّن أموالاً قذرة أو أموال مخدرات أو أموالا غير مشروعة .

إن الموضوع فى الحقيقة شيق ولو استرسلت لن ينتهى الحديث ، لقد

تحدثنا فى هذا الموضوع أسبوعا فى فيينا هذا الشهر ولو كان الوقت يسمح كان من الممكن أن نعرض نماذج كثيرة لهذا الموضوع .

شكرا للباحثة وشكرا للمستمعين وأرجو أن تكون هذه الورقة نواة لمشروع جديد تحذر تجار المخدرات وأصحاب الأموال غير المشروعة .

القسم الثانى

الاتجاهات العامة للنقاش

اولا : الاتجاهات العامة لمناقشات محاور الندوة

د . محمد شومان   د . احمد وهدان
د . سميحة نصر   أ. صفية عبدالعزيز *

تطرقت المناقشات إلى كافة جوانب ومظاهر الجرائم المستحدثة فى المجتمع المصرى ، وأكدت المناقشات علاقة تلك الجرائم بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية التى مرت بالمجتمع المصرى منذ بداية الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ، ويمكن القول إن المناقشات قد ركزت على المحاور والموضوعات الآتية :-

اولا : العلاقة بين التحولات المجتمعية والجرائم المستحدثة

ركزت المناقشات على طبيعة العلاقة بين سياسة الانفتاح الاقتصادى والجرائم الاقتصادية . وأكدت فى هذا الصدد أن الجريمة ظاهرة اجتماعية تتأثر بالتحولات السياسية والثقافية فى المجتمع ، ولما كان المجتمع المصرى قد مر بمرحلة تحول شامل فى أعقاب الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ، فقد أثرت هذه التحولات على حجم وأنماط الجريمة فى المجتمع المصرى ، وفى هذا السياق ظهرت مجموعة من الجرائم المستحدثة المتعلقة بالائتمان فى البنوك ، بالرغم من أن جرائم الائتمان موجودة قبل عام ١٩٦٠ ، وكانت تتميز بالكم القليل ، بمعنى أن المبالغ المختلسة بسيطة جدا مثل الدفعة . إلا أن هذه الجرائم زادت وتعددت أشكالها وأنماطها فى عصر الانفتاح نتيجة للتغيرات التى شملت كافة المجالات ، ولكن هذه التغيرات غير متسقة ، ولا تتم بشكل متناغم ، حيث توجد فروق واضحة فى السرعة التى تتم بها والمدى الزمنى الذى يحدث فى كل مجالاته . وقد أدى

* أعضاء بقسم بحوث الجريمة بالمركز .

هذا إلى حدوث تناقضات وصراعات حادة فى المجتمع ، وانبثق عنها كثير من المشكلات . وقد تفاقمت حدة التغيرات بعد فترة الانفتاح الاقتصادى الذى أخذ طريقه إلى الواقع العملى بإصدار مجموعة من القوانين والقرارات باتخاذ عدد من الإجراءات التى من شأنها تدعيم السوق الحر ومركز القطاع الخاص وإفساح المجال لرءوس الأموال الوطنية والعربية والأجنبية . وقد ارتبطت هذه الإجراءات بسياسات الإصلاح الاقتصادى .

فعلى الرغم مما أحدثه الانفتاح الاقتصادى من نمو كمى نسبى للاقتصاد القومى ، فإن هذا النمو لم يكن مصدره تطوير القاعدة الإنتاجية والزراعية وإنما المصادر المستحدثة للعملات الأجنبية كالبترول وتحويلات المصريين العاملين بالخارج ، كما حدث اختلال بين الموارد الإنتاجية والموارد المالية ، وكذا بين القطاعات السلعية والقطاعات الخدمية والتوزيعية ، وبين الصناعات الاستخراجية والصناعات التحويلية .

وأدى الاختلال الاقتصادى أيضا إلى اختلال القوى العاملة وهيكل ملكية أدوات الإنتاج ، وبالتالى توزيع دخل الفرد ، حيث انقسم مجتمع المشتغلين إلى غالبية ذات دخول محدودة ونصيب متدنى من الدخل القومى ، وإلى أقلية ذات دخول مرتفعة ونصيب مرتفع .

وركزت المناقشات على قصور الدور الرقابى والقانونى للدولة مما أدى إلى ظهور بعض الجرائم الاقتصادية مثل قضية شركات توظيف الأموال ، فلا شك ان الدولة تتحمل شطرا كبيرا من المسئولية لعدم تنظيم ورقابة هذه الشركات رغم انتشار تلك الشركات وإقبال الأفراد عليها من أجل زيادة دخولهم .

إن هناك علاقة وثيقة بين النظام السياسى - الأيديولوجية والممارسة - وبين نوعية الجرائم التى يرتكبها الأفراد فى كنفه . ولقد تعرض المجتمع المصرى فى تاريخه المعاصر إلى تغيرات فى النظام السياسى ، فتحول من التوجه الاشتراكى المخطط الذى تسيطر عليه الدولة المركزية إلى النظام الرأسمالى الحر الذى تلعب فيه المبادرة الفردية دورا أساسيا . ولقد تناول المعلقون والمناقشون هذه القضية ، فأشاروا إلى أن الجرائم الاقتصادية فى الستينات تركزت حول ذلك النمط من السلوك المنحرف الذى يرتبط بأداء الوظائف الحكومية .

وركز بعض المشاركين على طبيعة العلاقة فى فترة السبعينيات بين سياسة

الانفتاح الاقتصادى والجرائم الاقتصادية ، إذ أشاروا إلى أن الجريمة ظاهرة اجتماعية تتأثر بالتحولات الاقتصادية والسياسية والثقافية فى المجتمع . ولما كان المجتمع المصرى قد مر بمرحلة تحول شامل فى أعقاب الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ، فقد أثرت هذه التحولات على حجم وأنماط الجريمة فى المجتمع المصرى ، وفى هذا السياق ظهرت مجموعة من الجرائم المستحدثة .

ونوه بعض المشاركين فى الندوة إلى تراجع دور الدولة فى السبعينيات ، ومن ثم تراجع دورها الرقابى والقانونى ، مما أدى إلى ظهور بعض الجرائم الاقتصادية كما هو الحال بالنسبة لشركات توظيف الأموال .

ثانيا : بعض أنماط الجرائم المستحدثة

استنادا إلى المسلمات والفرضيات السابقة الخاصة بعلاقة المجتمع بالجريمة بصفة عامة ، وعلاقة التحولات الاقتصادية والاجتماعية منذ السبعينيات بظهور أنماط جديدة من الجرائم انتقلت المناقشات إلى رصد وتحليل طائفة واسعة من الجرائم المستحدثة التى عرفها المجتمع المصرى لأول مرة ، إضافة إلى بعض المظاهر الجديدة التى ارتبطت بجرائم كانت معروفة فى الخمسينات والستينيات ، ألا أنه قد طرأت عليها تغييرات من حيث الشكل والمضمون .

ولعل أهم الأنماط المستحدثة من الجرائم التى ركزت عليها المناقشات هى :

١ - جرائم الأموال

حيث ركزت المناقشات على انتشار جرائم الفساد ، وخاصة الرشوة والتزوير والكسب غير المشروع ، كما ظهرت - ربما لأول مرة - الجرائم المتعلقة بنشاط الائتمان فى البنوك المصرية والتى ترتبط بما اصطلح على تسميته بجرائم الخاصة White collar-Crime . وقد أوضحت المناقشات أهمية الخبرة والدراية الفنية لرجال القضاء بنشاط البنوك وعمليات البنوك حتى يمكنهم تحقيق العدالة فى مثل هذه الجرائم .

كما ظهرت جرائم غسل الأموال القذرة فى الأوعية المصرفية . وفى هذا المجال برزت أهمية أموال تجار المخدرات كأحد المصادر الهامة للأموال القذرة

التى تجرى لها عمليات الغسل . ومن ثم ظهر اتجاه يؤكد على أهمية وجود اتفاقيات ثنائية بين الدول بعضها والبعض ، بحيث يوضع بهذه الاتفاقيات الأسلوب الأمثل للتصرف فى المبالغ المضبوطة أو المكتشف عدم مشروعيتها من أموال تجار المخدرات ، وفيما يتعلق بهذه القضية ظهر اتجاهان :

ذهب الاتجاه الأول إلى أن من حق نيجيريا أن تأخذ نصف الأموال المضبوطة فى أى دولة ، حيث إن أكثر من ٢٠٪ من سكانها يعملون فى مجال تهريب المخدرات .

بينما ذهب الاتجاه الآخر ، وهو الأكثر ترجيحا ، إلى أن الاتفاقيات ينبغى أن تكون على أساس أن يتاح لكل من الدول المضبوطة بها أموال تجارة المخدرات والدولة التى ينتمى إليها مالك هذه الأموال الاستفادة منها ، باستخدامها فى مجالات تخفف من حدة المشاكل التى تنجم عن الاستخدام غير المشروع لتلك الأموال ، مضافا إليها المشاكل التى تنجم عن عملية الغسل ذاتها .

٢- الجرائم فى مجال نظم المعلومات وسرقات برامج الكمبيوتر

وقد اتسمت المناقشات والتعقيبات الخاصة بهذا النمط بالجدة والشمول ، حيث تطرقت لموضوعات جديدة تطرح إشكاليات فنية وقانونية تتطلب مزيدا من الاهتمام والبحث ، إذ برز اتجاه يدعو إلى أهمية أن يتابع المشرع المصرى وعلماء النفس والاجتماع التطورات الفنية السريعة فى مجال الحاسب الآلى وشبكات المعلومات ، حتى يمكنهم استيعاب الآثار القانونية والنفسية والاجتماعية المترتبة على التوسع الهائل فى استخدام الحاسبات الآلية فى كافة مناحى الحياة ، وعلى مستوى الأسرة والمجتمع . بعبارة أخرى ضرورة الحرص على تعاون وتكامل جهود المختصين بالجوانب الفنية والقانونية والاجتماعية والنفسية الخاصة بآثار استخدام الحاسبات الآلية .

ودار جدل ونقاش حول الآثار المتوقعة لاستخدام نظام الرقم القومى لكل مواطن ، حيث طرح رأى يدعو إلى دراسة الآثار المترتبة على هذا النظام ، سواء على مستوى الفرد أو المجتمع قبل تطبيقه ، بينما برز رأى آخر يؤكد أهمية أن يكون إنشاء رقم قومى مسبوقا بإصدار قانون يضع ضمانات ضد سوء استخدام البيانات الخاصة بالفرد ، ويكفل له حق معرفة نوعية المعلومات التى تجمع عنه ،

وكذلك حقه فى الموافقة أو الرفض أو الاطلاع على هذه البيانات عندما يطلبها ، باستثناء ما يتعلق بالمصلحة العامة ، ودعا هذا الرأى إلى الاستفادة من مجموعة القوانين المعمول بها فى دول أوربية لحماية البيانات الشخصية .

وأثير نقاش حول معايير أو ضوابط تقسيم جرائم الحاسب الآلى ، وضرورة أن تكون واضحة ومحددة ومنطقية ، فهناك معيار يستند إلى دور الحاسب الآلى فى الجريمة . بمعنى هل هو أداة لتنفيذ الجريمة ؟ أم أنه غير من طبيعة الجريمة نفسها ؟ كذلك ينبغى أن نميز بين النسخ غير المشروع والنسخ المشروع لبرامج الحاسب الآلى .

من جهة أخرى ظهر اتجاهان – أثناء المناقشة – حول الموقف من تجريم النسخ غير المشروع لبرامج الحاسب الآلى المستوردة من الدول المتقدمة ، حيث ذهب الاتجاه الأول إلى أن ظروف وأوضاع مصر وبلدان العالم الثالث وحاجتها لمتابعة التطورات العلمية تدعو إلى إعادة النظر فى تجريم نسخ البرامج بهدف تنظيم هذه العملية .

فى المقابل رفض الاتجاه الثانى فكرة تنظيم النسخ غير المصرح به قانونيا ، ودافع عن صحة القانون المصرى رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٢ الذى جرم النسخ غير المشروع استنادا إلى ضرورة حماية الإنتاج الفكرى ، وأن عدم حماية حقوق منتجى البرامج سيقلص عائد عملهم ، وربما يدفعهم للتوقف ، بالإضافة إلى الضغوط الدولية الشديدة على دول العالم الثالث لتجريم النسخ غير المشروع .

وفى الأخير طرح تساؤل مهم حول مشروعية استخدام بعض حركات التحرر الوطنى ڤيروسات الحاسبات لتدمير أو إعاقة أنظمة معلومات القوى الاستعمارية (نموذج المقاومة الفلسطينية وإسرائيل) ، وهل يعتبر هذا العمل مشروعا أم مجرما ، مثل استخدام بعض الجماعات الإرهابية لڤيروسات الحاسبات لتحقيق أهدافها .

٣ - جرائم هدر إمكانيات الأرض والمياه فى القرية المصرية

انصب اهتمام المناقشات على مظاهر الهدر المختلفة ، مع التمييز بين الأنماط المختلفة من الهدر فى الزراعة المصرية ، مع تجاوز مناقشة مفهوم الهدر ذاته . وفى هذا الإطار تطرقت المناقشات إلى أنماط الهدر ، وهى : الهدر الدائم ، والهدر

شبه الدائم أو المؤقت ، والهدر النافع أو الضرورى ، والهدر الضار ، كما تطرقت المناقشات لبحث علاقة الفلاح بالأرض . وما طرأ على قيمة الأرض من تغيرات ، ودور الدولة والسياسات المتبعة فى هذا المجال .

وحول عمليات الهدر فى الزراعة المصرية ، أكدت المناقشات أهمية التمييز فى رصد مظاهر الهدر بين الدرجات المختلفة للأرض المصرية ، ومدى جودة التربة ، فالأرض الصحراوية تختلف عن الأرض فى الدلتا ، وداخل أرض الدلتا توجد درجات مختلفة لخصوبة الأرض تختلف كل منها فى درجات الهدر.

وقد تباينت الآراء خلال المناقشات حول تقديرات حجم المساحات المهدرة والآثار المترتبة على الهدر ، فقد قدر البعض هذه المساحة بـ (٣٠٪) من إجمالى مساحة الأراضى ، والبعض الآخر وصف هذا التقدير بالمبالغة ، ولم تتجاوز مساحة الهدر لديه (١٠٪) . وكان السؤال المطروح هل تلافى هذه المساحة المهدرة من الأراض ممكن أن يحقق الاكتفاء الذاتى للمصريين من الإنتاج الزراعى ، وما تأثير هذه المساحة المهدرة على الاقتصاد بشكل عام ؟

كما تباينت الآراء حول النظر إلى بعض عمليات الهدر فى الأراضى الزراعية . ففى حين اعتبر البعض الفواصل والحدود والمصارف والجسور من مظاهر الهدر فى الزراعة المصرية ، وسعى إلى تقدير مساحتها ، نظر البعض إلى هذه الصور من صور الهدر على أنها مطلوبة أو ضرورية تؤدى وظيفة معينة فى الزراعة المصرية . كما نظر البعض إلى إقامة المنشآت الصناعية على الأرض الزراعية ، على أنها مرغوبة بمعيار العائد من الإنتاجية ، وتشغيل القوى العاملة ، وفائدة الاقتصاد القومى ، بينما رأى البعض الآخر أن ذلك نوع من التعدى على الأرض الزراعية تمارسه الحكومة والقطاع العام أو الأغنياء وذوو القوة والنفوذ ، وأن فيه إهدارا للمساحة الزراعية . وفى تقديرنا ، يعود هذا التفاوت فى الرؤى حول مظاهر عمليات الهدر إلى عدم انضباط المفهوم ، وعدم وجود اتفاق مشترك بين المتناقشين على حدوده ومداه .

وقد امتدت المناقشات حول صور الهدر لتشمل قوة العمل الزراعى ، وأثارت المناقشات هنا التساؤل حول علاقة الهدر بظاهرة انخفاض حجم المعروض من العمالة الزراعية ، وأن وجود فائض فى العمالة الزراعية فى مصر عبر الفترات التاريخية المختلفة كان يمثل مصدرا من مصادر الضغط لرفع قيمة الأرض لدى

الفلاح المصرى . كما أثارت المناقشات قضية الهدر فى البحوث الزراعية وتأثير البحوث السطحية أو المسطحة أو الهامشية على الإنتاجية .

وحول الهدر الدائم والمؤقت ، أظهرت المناقشات أن المشروعات الكهربائية ، والحدود ، والجسور والمصارف والبناء على الأرض الزراعية تعد من مظاهر وصور الهدر الدائم ، ونظر البعض إليها - كما أشرنا - على أنها ضرورية . فمن حق السكان الذين يتزايد عددهم إقامة مساكن لهم ، وخصوصا أن الدولة لم تتدخل لمراعاة ذلك ، وركزت استثماراتها فى المبانى فى المدن الجديدة ، وتركت الوادى بلا استثمارات ، فى حين مثلت قزمية المساحة وقوانين الإيجار ، وهجرة الفلاحين ، والمناخ والطقس ، والسياسة الزراعية مظهرا من مظاهر الهدر المؤقت فى الزراعة المصرية ، لكن الملاحظ أن المناقشات لم تحدد الأساس الذى قام عليه تصنيف الهدر إلى هدر دائم أو مؤقت ومدى مشروعية إطلاق هذه الصفات على صور الهدر المختلفة فى ظل سياسات تنموية معينة .

ولم تتعمق المناقشات فى بحث أسباب الهدر فى الزراعة المصرية والعوامل الدافعة أو المشكلة له ، واكتفت هنا بالإشارة السريعة إلى أن الهدر نتاج لسياسات الانفتاح والهجرة العمالية واختلال السياسات السعرية للحاصلات ، وأن الأجهزة الحكومية والقطاع العام يمارس عمليات التعدى على الأرض الزراعية ويلتف حول القانون . وعوضا عن ذلك ، انصب الاهتمام على مناقشة علاقة الفلاح بالأرض ، وهنا سارت المناقشات فى اتجاه تأكيد تغير سلوك الفلاح من الأرض ، وأن انخفاض العائد النسبى من الأرض الزراعية وزيادة العائد من الأصول الإنتاجية الأخرى ، قد أضعف ارتباط الفلاح بالأرض ، وإن كان ثمة اتفاق على أن قيمة الأرض فى حد ذاتها لم تتغير ، وأن الرغبة فى حيازتها مازالت قوية لدى غالبية القرويين .

كذلك ، لم تتطرق المناقشات بشكل تفصيلى إلى قضية الهدر فى المياه واكتفت المناقشة هنا بالإشارة السريعة إلى الهدر فى المياه الجوفية ، وإلى صرف المياه فى البحر ، وإلى إمكانية النظر فى تسعير مياه الرى ، والأخذ بالنظم الحديثة فى الرى .

وحول أوجه المعالجة ، أثارت المناقشات أهمية الدور القومى للدولة حتى فى ظل برنامج التحرر الاقتصادى ، والعمل على إيجاد نظام تجميع للحيازات القزمية،

وإعادة النظر فى سياسة توزيع الاستثمارات على المناطق المختلفة ، والاهتمام بالوادى ، وكذا النظر فى نظام تأجير الآلات الزراعية وتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعى ، والحد من هامش الربح فيها ، والعمل على دعم الوعى بالمحافظة على المياه والأرض من خلال أجهزة الإعلام ، والإرشاد الزراعى ومؤسسات التنشئة الأخرى ، مع التوصية بدراسة علاقة برنامج التحرر الاقتصادى بمظاهر الهدر والرؤية الاستشرافية فى هذا المجال .

٤- الإرهاب الموجه للسياحة

طرحت عمليات الإرهاب التى تقوم بها بعض الجماعات التى تدعى العمل باسم الإسلام قضايا جديرة بالمناقشة بوصفها نوعا من السلوك الإجرامى المستحدث ، والذى يتسم بطبيعة خاصة بالنظر إلى اختلاف دوافع مرتكبيها وأهدافهم ، واتفق الحضور على أهمية الآثار الاقتصادية لعمليات الإرهاب الموجه للسياحة .

كما أكدت المناقشات على أهمية تجاوز الافتراض التقليدى فى بحث موضوع الجريمة الاقتصادية والذى ينطلق من تصور يرى وجود نسق اقتصادى معين ، وأن الخروج على قواعد ومعايير هذا النسق يعد جريمة اقتصادية ، إلى البحث والتساؤل عن شرعية النسق الاقتصادى ذاته ، وهنا أثارت المناقشات مقولة "انحراف النسق" ، وهى المقولة التى ينبغى فى إطارها أن يطرح الباحث فى موضوع الجريمة الاقتصادية تساؤلاته حول شرعية النسق القانونى أو النسق الاقتصادى أو النسق الثقافى القائم ، والذى يجرى فى إطاره الحديث عن جرائم معينة .

وأعادت المناقشات إثارة قضية تعريف الجريمة الاقتصادية ، حيث طرحت ملاحظات عدة ، حول مدى ملاءمة وصف عمل إرهابى يتعلق بقتل شخص ما ، أو إلقاء قنبلة ، بأنه جريمة اقتصادية ، لمجرد أن له نتائج اقتصادية ، فالآثار الاقتصادية ، حتى ولو كانت فادحة ، إلا أنها لا تغير من طبيعة الفعل الإجرامى ذاته . وأظهرت المناقشات هنا أهمية التمييز بين الآثار أو المثالب وبين الأسباب والدوافع فى تحديد ماهية الجريمة الاقتصادية ، وأن الإرهاب جريمة سياسية واجتماعية ولون من ألوان التطرف الفكرى فى المقام الأول .

وتطرقت المناقشات فى هذا المجال ، إلى قضية الذاتية الثقافية ، كبعد مهم

من أبعاد فهم وتحليل العمليات الإرهابية أو النشاطات الموجهة ضد السياحة ، وتأثير حركة السياحة العالمية على الذاتية الثقافية لمجتمعات العالم الثالث ، ووجود اتجاه عام من جانب السكان المحليين فى هذه المجتمعات مناهض للسياحة باعتبارها من عوامل التأثير على العادات والقيم الثقافية المحلية السائدة .

٥ - جرائم البناء والإسكان

أظهرت المناقشات حول جرائم الإسكان والبناء صعوبة التعامل مع مشكلة الإسكان باعتبارها مشكلة اقتصادية بحتة ، أو النظر إليها باعتبارها سلعة اقتصادية تخضع لقانون العرض والطلب فى مصر ، حيث توجد آلاف المساكن الخالية والشقق المغلقة ، وهناك من لا يجد مأوى على الإطلاق لأسباب اقتصادية ، فالمشكلة هنا لها أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية أو الأخلاقية ، وأن الانحراف فى هذا المجال لا يتعلق فقط بالحصول على مكاسب مادية أو اقتصادية أو فى وجود (٧٢) مليار جنيه عبارة عن موارد غير مستغلة - ولا تدخل فى القطاع الإنتاجى - ممثلة فى الوحدات الخالية أو المغلقة ، وإنما أيضا يتصل بقتل آلاف الأشخاص الذين تنهار عليهم البيوت المقامة أو يحتمل أن تنهار بسبب عدم مطابقتها للمواصفات ، أو مراعاة الذمة والضمير .

ثالثا : الفجوة بين التشريع وبعض الجرائم الاقتصادية المستحدثة

نظرا لسرعة وتيرة التحولات المجتمعية وما صاحبها من ظهور أنماط جديدة من الجرائم الاقتصادية ، فقد رصدت المناقشات وجود فجوة بين التشريعات القائمة وبعض أنماط الجرائم الاقتصادية المستحدثة .

وقد اجتهدت المناقشات لتعريف وتحديد أبعاد هذه الفجوة ، وأهم مظاهرها وآثارها ، وفلسفة المشرع المصرى فى التجريم والعقاب لمواكبة التحولات الاقتصادية ، فضلا عن تقديم بعض المقترحات اللازمة لسد هذه الفجوة .

لقد ركز البعض أثناء المناقشات على أن تطور شكل ومضمون العلاقات والأنشطة الاقتصادية أفرز مفاهيم جديدة متباينة لملامح الجريمة الاقتصادية حيث كانت فى شكلها التقليدى تمثل انتهاكا للسياسات الاقتصادية المبنية على التوجيه والرقابة ، وبما أفرزته من جرائم الخروج على نظام التسعير الجبرى والقيود على

التعامل فى الصرف الأجنبى والاستيراد والتصدير ونظام التعامل بالبطاقات التموينية ، أما الآن فإن موضوع الجريمة الاقتصادية أصبح ينصب على تلك الطائفة من الأنماط التى تفرزها السياسة الاقتصادية الآخذة بنظام السوق الحر ، والتى تعرقل السير الطبيعى لقانون العرض والطلب ، كالاحتكار والاتفاقات غير المشروعة لتقييد حركة التجارة والمضاربة غير المشروعة ، والغش التجارى والإعلان والدعاية الزائفة .

وإزاء هذا المفهوم الجديد للجريمة الاقتصادية المستحدثة ، فإن قواعد قانون العقوبات الاقتصادية التقليدية أصبحت غير قادرة على حماية السياسة الاقتصادية الجديدة القائمة على مبدأ الحرية الاقتصادية ، ويرجع ذلك إلى أن التطور الحاصل فى السياسة الجنائية لم يكن بنفس القدر من السرعة فى التكيف مع التطور والتغير فى السياسات الاقتصادية ، فمازالت بعض أوجه التجريم المرتبطة بسياسة هيمنة الدولة الاقتصادية تشكل محورا هاما ، ومازالت الجرائم الاقتصادية التقليدية (الجمركية - التموينية - النقدية) تمثل جوهر وأساس التجريم والعقاب فى المجال الاقتصادى .

ومن هنا أكد البعض على أن الجرائم الاقتصادية المستحدثة هى فى الواقع جرائم حضارية ، أى مرهونة بنظام الدولة عندما تبلغ درجة معينة فى التطور الحضارى والاقتصادى . وفى ضوء ذلك ظهر اتجاه يحاول تتبع التطور فى السياسة الجنائية منذ أواخر القرن الماضى وربطه بحركة التحولات المجتمعية وما أفرزته من جرائم مستحدثة تناسب مناخ حرية السوق ، وبالإضافة إلى الوقوف على بعض الأنماط والممارسات الاقتصادية المنطوية على التلاعب بنظام السوق الحر ، ولكنها مازالت تقف خارج طائلة التجريم مثل :

١ - جريمة الاحتكار .

٢ - جريمة الاتفاق غير المشروع لتقييد التجارة .

٣ - جريمة المضاربة غير المشروعة .

ولا شك فى أهمية وخطورة هذه الجرائم والأوضاع المترتبة عليها ، فالاحتكار يغلق باب المنافسة أمام صغار المنتجين أو الموزعين ، مما يؤدى لرفع معدلات الربح ، فتتسم الأسعار بالمبالغة ولا تعبر تعبيرا حقيقيا عن قيمة السلعة كما يؤدى إلى انخفاض معدلات التقدم والابتكار التكنولوچى نتيجة لانعدام

المنافسة ، كما أن الاتفاقات التى تجرى بين المنتجين أو الموزعين تمثل تهديدا للمسار الطبيعى لقانون العرض والطلب ولحرية المنافسة ، بما يؤدى فى النهاية لسيادة أوضاع احتكارية فى السوق ، بالإضافة إلى أن المضاربة غير المشروعة عن طريق توظيف لسلوك ينطوى على استخدام لوسائل احتيالية بهدف التلاعب بالأسعار أو بالعرض والطلب على سلع معينة من شأنه أن يحدث نوعا من تردى الأوضاع الاقتصادية ، ومن هنا كان التساؤل الأساسى الذى فرض نفسه هو ، إذا كانت كل هذه المظاهر والأنماط الإجرامية الاقتصادية تأتى فى مجملها كواقع اجتماعى ومحصلة نهائية لسياسة اقتصادية جديدة وإجراءات توجه العلاقات والأنشطة الاقتصادية فى المجتمع المصرى فما علاقة السياسة الاقتصادية والتشريعية المتبعة فى القطاع الاقتصادى بما يحدث من مظاهر وصور مختلفة للجرائم الاقتصادية المستحدثة فى المجتمع المصرى وحقيقة الدور الذى تؤديه هذه السياسات فى معالجة أو تدعيم صور الاعتداء أو التلاعب بنظام السوق ؟

وانتقلت المناقشات إلى تحليل موقف المشرع المصرى من الجرائم التى أفرزتها سياسة تحرير الاقتصاد ، والتى تعطى لقوى السوق دورا هاما وأساسيا فى توجيه النشاط الاقتصادى .

وقد اتجهت المناقشات إلى محاولة تتبع التجربة التاريخية للمشرع المصرى فى مواجهة بعض الأنماط الإجرامية الاقتصادية ، وجرى التركيز - بصفة أساسية - على محاولة تقييم هذه المواجهة ، حيث أكد البعض أنه رغم أن المشرع قد تدخل بمجموعة من التشريعات التى تدعم هذه السياسة الاقتصادية الجديدة ومن بينها :

أ - القرار بقانون رقم ٢٠٥ لسنة ٩٠ بشأن سرعة الحسابات بالبنوك ، والذى عاقب على إفشاء سرية حسابات العملاء بالبنوك .

ب - القانون رقم ٥لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الإدارى للدولة والقطاع العام .

جـ - القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات .

د - القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩١ بإعفاء أذون الخزانة من الضرائب .

هـ - القانون رقم ٢٠ لسنة ٩١ بتعديل بعض أحكام قانون الضرائب على الدخل.

و - القانون رقم ٢٠٣ لسنة ٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام .

ز - القانون رقم ٩٥ لسنة ٩٢ بإصدار قانون سوق رأس المال .

على الرغم من هذا التدخل التشريعي المحمود فإنه لايزال هناك فراغ تشريعي في تجريم صور التلاعب بنظام السوق ، فمازال نظام السوق الحر عاريا من الحماية الجنائية ، أو أن حمايته تجرى بطريقة جزئية تفتقد الفاعلية لتصبح في النهاية نصوصا مهجورة لاتجد سبيلها إلى التطبيق ، بالإضافة إلى أن التشريعات التي كانت تحكم جرائم النشاط الاقتصادي إبان سريان نظام سيطرة الدولة الاقتصادية ، كتشريعات التموين والتسعير الجبرى ، ومايرتبط بها من جرائم هي التي تطبق الآن في قطاع السوق الحر ، وإزاء هذا الوضع الشاذ نجد هناك فراغا وقصوراً تشريعيا لمواجهة الارتفاع غير المبرر والمشروع في أسعار السلع الحرة المطلقة في التداول ، والناجم عن اتفاقات مستترة تعقد بين كبار المنتجين والموزعين .

ومن هنا تأتي أهمية الأوراق والمناقشات التي دارت حول هذا المحور ، حيث اتفقت جميع الآراء والاتجاهات على ضرورة أن يسارع المشرع بإصدار تشريع جنائي موحد لحماية السوق من التلاعب يضمن من خلاله معالجة مستفيضة للأنماط الإجرامية المستحدثة المرتبطة بنظام السوق الحر فتتحقق لها حماية فعالة ضد التلاعب وصون المنافسة المشروعة ، ويحقق سريان قانون العرض والطلب بعيدا عن التأثيرات المفتعلة على مستوى الإنتاج أو الأسعار ومنع الاحتكار ، وتجريم محاولة رفع أسعار السلع ، وتجريم الاتفاقات المقيدة لحرية التجارة (امتناع عن البيع - فرض حد أدنى لسعر البيع) ، وتجريم أساليب الإعلان والدعاية الزائفة التي من شأنها أن تحمل جمهور المستهلكين على الخطأ أو توقعه في غش .

ومن أهم الموضوعات التي أثارت جدلا ونقاشا عريضا هو المتعلق بالغش التجاري ، وبصفة خاصة غش الأغذية والأدوية لما يمثله هذا الغش من خطورة وأضرار بالغة على صحة وسلامة المستهلكين قد يتعذر تداركها أو علاجها ، وما أثبتته الاختبارات والحوادث العملية أن القوانين الحالية المنظمة لقمع الغش والتدليس في المواد الغذائية وغير الغذائية أصبحت غير ملائمة لتغطية كافة الحالات التي أسفر عنها التطبيق العملي في مجال غش المواد الغذائية والعقاقير الطبية ، ويرجع السبب في ازدياد هذه الظاهرة إلى انتشار الجشع والسمة المادية

التى تفشت بين ضعاف النفوس من التجار والموزعين والوكلاء من جانب ، والتوسع والانتشار التكنولوجى الهائل فى وسائل وطرق الغش من جانب آخر .

وانطلاقا من مخاطر الغش التجارى أكدت المناقشات أهمية هذه القضية وضرورة البحث عن حماية للمستهلك فى ظل المتغيرات التى طرأت بالنسبة لتحرير التجارة والأخذ بآليات السوق .

ويلاحظ من خلال العرض التأكيد على موقف المشرع المصرى من تجريم غش الأغذية والعقاقير الطبية منذ أكثر من قرن ، ومع ذلك فقد ظهر عدم ملاءمة التشريعات القائمة فى مواجهة صور وأساليب الغش الحديثة التى بلغت من التنوع والحيل مالا حصر لها ، ولعل من أخطرها أسلوب الإعلان المضلل أو الخادع ، وتقليد العلامات التجارية للشركات العالمية .

وفى هذا الإطار أكدت المناقشات على ضرورة التأكد من صحة الإعلان عن المنتج قبل بثه إلى جمهور المستهلكين باشتراط تقديم الوثائق والتحليلات المؤكدة للإعلان وبياناته ، ويتم ذلك بتشريع ملزم للجهة مصدرة الإعلان أو لصاحب الإعلان نفسه .

ولاشك أن المناقشات التى دارت فى إطار هذا المحور عكست أقصى درجات الاهتمام والحرص على حماية مجتمعنا من أى خطر يمكن أن يهدده فى مجال غش الأغذية والأدوية ، ولم يكن هناك خلاف على ضرورة التصدى الحازم لهذه المشكلة ، وإحكام الإجراءات والتدابير الكفيلة لحماية المجتمع من هذه السموم ، وكان هناك اتفاق فى الوقت ذاته على أن المكافحة التشريعية أو الأمنية لاتمثل سوى جانب واحد لابد من استكماله بجهود وتعاون الأفراد المستهلكين أنفسهم .

رابعا : اشكاليات منهجية فى دراسة الجرائم الاقتصادية المستحدثة

شارك فى المناقشات مجموعة كبيرة من الأساتذة والباحثين فى القانون والاجتماع والاقتصاد وعلم النفس والسياسة والإحصاء ونظم المعلومات ، وقد ساعد هذا التنوع على تقديم رؤى متنوعة وتجارب مختلفة ، الأمر الذى أدى فى التحليل الأخير إلى دراسة ومناقشة الجرائم الاقتصادية المستحدثة من منظور تكاملى ، ومع ذلك اثيرت بعض الإشكاليات المنهجية الخاصة بدراسة الجرائم الاقتصادية

المستحدثة فى المجتمع المصرى يمكن حصرها فى :-

١ - طبيعة ونوعية البيانات الإحصائية التى يمكن الاعتماد عليها فى دراسة الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، فرغم أهمية وضرورة الأسلوب الإحصائى لدراسة هذه الجرائم إلا أن المناقشات نوهت إلى عدم تمثيل الإحصاءات الرسمية للحجم الواقعى لهذه الجرائم ، فنظم الفهرسة الإحصائية قد لا تعكس حقيقة الواقع الإجرامى فى المجتمع ، إذ دائما ما يكشف الواقع عن معدلات متزايدة لممارسة الجرائم الاقتصادية أكثر مما تكشف عنه الإحصاءات الجنائية .

وبالإضافة إلى مشكلة دقة حجم التمثيل الإحصائى فإن هناك مشكلة أخرى تتصل بغياب عدد من أهم صور الجرائم الاقتصادية عن الجداول الإحصائية مثل الجرائم التى تتصل بنشاط البنوك . كما أن هناك من الجرائم ما لا يقدم فيها الجانى الحقيقى بل يتم تقديم أشخاص أخرين هم أقرب إلى موقف المجنى عليه منهم إلى موقف الجانى مما يؤدى إلى تغير خصائص الفاعلين المتهمين وربما يكشف لنا الواقع عن خصائص اجتماعية وطبقية مغايرة لما تقدم لنا سجلات الإحصاءات الرسمية .

من جهة أخرى فإن هناك بعض الجرائم التى لا تصل على الإطلاق إلى الجهات الأمنية سواء لأنه لم يبلغ عنها أو لأن الجانى الحقيقى قد تمكن من تضليل العدالة .

وعلى هذا فإن الاعتماد على الإحصاءات الرسمية لايؤدى بنا إلى صياغة حقيقية دقيقة لواقع الجرائم الاقتصادية فى المجتمع المصرى . فجانب كبير من أهم الجرائم الاقتصادية وخاصة التى تحدث فى الدوائر العليا للمجتمع (جرائم الخاصة White Callar- Crime) لا يمكن معالجته من خلال مصدر ثابت منظم للبيانات ، ومن المتوقع فى هذه الحالة - ووفقا لما سبق - أن تعكس البيانات الإحصائية المتاحة والميسورة الجرائم الصغيرة كما أن بناء تصورات عن هذه الجرائم سوف يتحدد فقط من خلال البيانات المتوافرة عنها .

٢ - رغم أهمية وحيوية الندوة فى تصديها لبحث موضوع جديد هو الجرائم الاقتصادية المستحدثة إلا أن الموضوع يتطلب بذل مزيد من الجهود البحثية

الجماعية لمتابعة مضمون واشكال هذه الجرائم ، والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تحدد مسارها في المستقبل ، من ناحية أخرى فإن مفهوم ومجال الجرائم الاقتصادية المستحدثة يحتاج إلى ضبط ، من هنا ثار جدل وخلاف ، وأثيرت انتقادات حادة حول ورقة الجرائم الاقتصادية المستحدثة في النقابات المهنية - دراسة حالة لنقابة المهندسين ، انطلاقا من كون ما جاء في الورقة لا يتصل بمفهوم الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، إذ إن ما جاء في تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن مخالفات في نقابة المهندسين - بفرض صحتها - لا تعتبر جرائم ، بل مجرد سلبيات أو مخالفات ، ولاسيما أن لجنة تقصي الحقائق التي شكلتها النقابة وحققت في هذه المخالفات لم تصل إلى أشياء محددة يمكن إحالتها إلى القضاء .

وبرز رأي يدعو إلى تأمل ماحدث في نقابة المهندسين وتحليله في ضوء الممارسة الديمقراطية داخل النقابة ، وموافقة الجمعية العمومية على كل القرارات والإجراءات التي أدت إلى وقوع مخالفات أو خسائر . من جهة ثانية طرحت مسألة ضعف المشاركة السياسية بين أعضاء النقابة وعلاقتها بنوع الديمقراطية وطبيعة مجلس الإدارة المنتخب .

كما ثار خلاف حول مدى كفاية معيار المكسب والخسارة في الحكم على مستوى أداء نقابة مهنية ، حيث أكد المعقبان قصور هذا المعيار ، واقترحا إدخال الاعتبارات السياسية والاجتماعية في عملية التقييم ، كذلك فإن المعيار المالي يحتاج إلى توضيح حيث يمكن إرجاع الأرباح التي تحققت إلى تغير سعر صرف الجنيه المصري .

وبالنسبة للأسباب التي طرحت لتفسير قصور المشروعات التي قامت بها النقابة ، برز رأي يرى أنها غير مقنعة ، ولا تفيد في توضيح ماحدث ، إذ إنها تمثل خصائص عامة يعاني منها القطاع العام وقطاع الأعمال ، وبالتالي تفتقر إلى خصوصية بنية وأهداف النقابة .

٣ - ظهر اتجاهان حول استخدام تحليل المضمون ، فيما يتعلق بالأسلوب الأمثل لإعطاء النتائج وتحليل القضايا ، وهل هو الأسلوب الكيفي أم الأسلوب الكمي .

فرجح الاتجاه الأول استخدام الأسلوب الكيفى ، على أساس أن الاكتفاء بدراسة عدد حالات صغيرة مع دراستها بعمق تعطى نوعا من أنواع التعميمات ، وخاصة فيما يتعلق بالقضايا الاجتماعية .

بينما رأى الاتجاه الآخر تأييد الأسلوب الكمى ، على أساس أنه يمكن استخراج نتائج عينة تجيب على تساؤلات الدراسة بشكل أكثر تحديدا ، كما يرى أن استخدام الأسلوب الكيفى فى التعبير بكلمات مثل غالبية ، أو أغلب ، دائما أحيانا ، ألفاظ كمية غير دقيقة ، وبالتالى فإن تحليل المضمون يتطلب الامتداد عبر المساحة أوالزمن لنتمكن من الخروج بتعميمات .

٤ - إن ما عرف بالإصلاح الاقتصادى أو الخصخصة يقوم على أساس التحول من نظام قائم على الرقابة والتخطيط إلى آخر قائم على قوى السوق وآليات عملها من شأنه أن يفرز عديدا من الجرائم الاقتصادية المستحدثة فى مجالات المنافسة والاحتكار والاتفاقيات غير المشروعة وغش الأغذية والأدوية والإعلانات الخادعة أو المضللة .. إلخ ، وذلك على عكس ما هو شائع أنه مادام يوجد نظام السوق الحر فليس هناك جرائم اقتصادية ؛ لأن آليات السوق فى حد ذاتها كفيلة بحل كافة المشاكل الاقتصادية بصفة تلقائية دون حاجة إلى إضفاء أى نوع من الحماية الجنائية فى هذا المجال ، ولاشك أن هذا الوضع يفتح المجال أمام احتمال ظهور جرائم جديدة تستدعى الاهتمام والدراسة .

من جانب آخر إذا كان الإصلاح الاقتصادى تحكمه قواعد أساسية أولها : اعتماد هذا النظام على سوق المنافسة الكاملة ، وليس هناك ما يضمن بقاء هذه السوق على حالها ، فهناك كثير من العوامل التى يمكن أن تخرج السوق من المنافسة الكاملة إلى أنواع السوق الأخرى بين احتكارية أو شبه احتكارية ، وهنا لا بد من تدخل التشريع الجنائى ليكون رادعا ضد كل من يحاول أن يصطدم أو أن يحول دون تحقيق هذه السوق . ولا بد أيضا من التركيز والتأكيد - فى ذات الوقت - على دور القوى المضادة للقوى الاحتكارية فى المرحلة القادمة . وهذه القوى المضادة عبارة عن نقابات عمالية قوية تكون لها قدرة على التنظيم ، والوقوف أمام صور

وأنماط الاحتكارات المختلفة ، وجمعيات لحماية المستهلك وهو الطرف الضعيف فى العلاقة الاقتصادية ، تكون على درجة كبيرة من الفعالية ، وقاعدة من التشريعات المحكمة يصاحبها إجراءات قضائية وتنفيذية واضحة وسريعة ومحددة .

٥ – تبنى الدعوة بالمطالبة بضرورة أن تستمر مسيرة البحث فى هذا الموضوع الهام من الناحية العلمية والعملية ، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار كل ما أثير من مناقشات توضح أو تفسر أو تؤكد أو تصحح بعض المسائل أو الإشكاليات التى وردت فيها مع التأكيد على دور الندوة فى إبرازها للمخاطر التى يمكن أن تواجه المجتمع مستقبلا ، والتحديات التى تواجه نسق العدالة فيه فى ظل نظام الاقتصاد الحر وما يحتمل أن يفرزه من أنماط إجرامية جديدة قد يتعذر تدارك مخاطرها أو أضرارها حجماً واتجاها . فى هذا الإطار اقترح تعميق الاهتمام بموضوع الإرهاب ، وأبعاد ومعايير جرائم الحاسب الآلى والنسخ غير المشروع للجرائم ، وكذلك دراسة الأبعاد المستقبلية المحلية والدولية لهذا النوع من الجرائم المستحدثة .



ثانيا : الاتجاهات العامة لحلقات النقاش

أ- اتجاهات نقاش الحلقة الأولى

الأبعاد التطبيقية للجرائم الاقتصادية المستحدثة *

أحمد وهدان**

طرحت فى هذه الجلسة مجموعة من القضايا الهامة المتعلقة بالجرائم الاقتصادية فى ظل سياسة التحرير الاقتصادى ، وبالتحديد فى مرحلة الخصخصة .

والواقع أن المتابع لحلقة النقاش هذه يلاحظ أن الحوار الذى دار حول هذه الأبعاد جاء انطلاقا من الرغبة فى تدعيم سياسة الإصلاح الاقتصادى مع الأخذ بعين الاعتبار بضرورة تطوير أدوات هذه السياسة ، بما يخدم المصلحة العامة ، وسد الثغرات أمام مايمكن أن ينشأ عنها من جرائم ومخالفات تعوق مسيرتها .

وإجمالاً ، يمكن القول بأنه قد طرحت فى هذه الجلسة مختلف الآراء ووجهات نظر المنفذين وأصحاب القرار من ناحية ، والتطبيقية من رجال النيابة والقضاء من ناحية أخرى . وشملت هذه الآراء عدة مجالات أساسية فى سياسة الإصلاح ، ومنها : الخصخصة ومفهومها ، مراحل تنفيذها ، ضوابطها ، دور أجهزة الرقابة الحكومية ، حق النيابة فى تحريك الدعاوى الجنائية عن الجرائم المتعلقة بتطبيق قوانين الإصلاح الاقتصادى ، والموقف الذى يتعين الاضطلاع به فى مواجهتها ، وهى مجالات تشكل فى النهاية شكل ومضمون وفلسفة سياسة الإصلاح الاقتصادى التى يجرى تنفيذها حاليا فى مصر .

* انظر الملحق ص ٧٧٧ وما بعدها ، الأوراق المرجعية لحلقة النقاش .
الورقة الأولى : ماهية تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ودور المدعى العام الاشتراكى فى مواجهتها .
الورقة الثانية : الإرهاب والسياحة .
الورقة الثالث : ماهية السياسة الجنائية الدولية المصرية لمكافحة المخدرات .

** دكتوراه فى القانون ، خبير بقسم بحوث الجريمة ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية .

ويمكن تأصيل القضايا التى ظهرت فى المناقشات والتعقيبات فى الآتى :

القضية الاولى : مفهوم وفلسفة عملية الخصخصة وإعادة الهيكلة

طرحت هذه القضية على بساط البحث والمناقشة بعض المفاهيم الأساسية عن سياسة الإصلاح الاقتصادى ، وعملية الخصخصة ، وفى هذا الإطار عرض مفهوم الخصخصة باعتبارها تعنى التوسع فى مشاركة القطاع الخاص فى تملك الاستثمارات العامة ، ويقصد بذلك أن تتاح الفرصة كاملة للأفراد والمنشآت الخاصة لتحل محل الحكومة فى تملك استثماراتها فى شركات قطاع الأعمال العام ، وكذلك استثمارات شركات القطاع العام فى الشركات المشتركة ، وذلك فيما عدا ماتقرر الاحتفاظ بملكيته لاعتبارات إستراتيجية ، وذلك بهدف توسيع قاعدة الملكية بين المواطنين ، وزيادة حصة القطاع الخاص فى الاستثمار الوطنى ، وإتاحة الفرصة للاتصال بالأسواق الخارجية ، والحصول على التقنيات الحديثة وجلب رءوس الأموال للاستثمار ، والحد من استنزاف الموارد المالية ، وتحقيق مستوى أفضل لاستخدامها ، وزيادة معدلات استخدام الطاقات المتاحة لدى شركات قطاع الأعمال العام .

ولتنفيذ هذا البرنامج ، تتبع الحكومة استراتيجية معينة تعمل فى تنفيذها لهذا البرنامج من خلال محاور ثلاثة هى :

المحور الأول : تشجيع المنافسة فى القطاع الاقتصادى ودفع شركات قطاع الأعمال العام للعمل فى سوق تنافسية ومفتوحة .

المحور الثانى : تشجيع المواطنين على المساهمة فى التنمية الاقتصادية من خلال شراء الأسهم والأصول المطروحة للبيع .

المحور الثالث : الاستفادة من قدرات وخبرات القطاع الخاص فى الإدارة .

وتهدف استراتيجية عملية الخصخصة إلى تحويل ملكية المشروعات العامة إلى الملكية الخاصة باستثناء الوحدات العاملة فى الإنتاج الاستراتيجى والحربى وإتاحة الفرصة كاملة للأفراد والمنشآت الخاصة لتحل محل الحكومة فى تملك استثماراتها ، فى شركات قطاع الأعمال العام ، على أساس التدرج السريع ووفق برنامج يتم تنفيذه خلال فترة زمنية محددة .

وتحقيقا لذلك فقد صدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع

الأعمال العام الذى نظم الشركات المستهدفة للبيع ، وخطوات تنفيذ برنامج توسيع قاعدة الملكية فى شركات القطاع العام .

ويمكن القول إن هذا القانون يعتبر مرحلة وسطا بين القطاع العام والخاص، حتى يصدر قانون موحد للشركات لايفرق بين القطاع العام أو الخاص ، ومايقوم به القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أنه يحاول أن يعطى الفرصة لوحدات القطاع العام أن تصبح قريبة الشبة من القطاع الخاص من حيث الأداء والرقابة .

كما نظم هذا القانون أيضا الشركات المستهدفة لإعادة الهيكلة ، ويقصد بها مجموعة الإجراءات التى تستهدف تصويب الهياكل الاقتصادية والمالية أو الفنية بما يمكن الشركات من الاستمرار بنجاح .

وتهدف هذه العملية إلى مواجهة المشاكل التنفيذية والمالية والتشغيلية التى تواجه بعض المشروعات فى مرحلة الانتقال من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، حتى يمكن تحسين كفاءة هذه المشروعات ، وتمكنها من الاستمرار بنجاح وإصلاح حال بعض المشروعات المتعثرة ، وهذا كله لن يتحقق بطبيعة الحال الا من خلال اجراء تغيرات فى الاستراتيجية والتكنولوجيا المستحدثة وهيكل الإدارة والعمالة والتنظيم المالى والإدارى .

وإجمالاً ، يمكن القول إن المناقشات التى دارت حول سياسة الإصلاح الاقتصادى بصفة عامة ، ومفهومى الخصخصة وإعادة الهيكلة بصفة خاصة ، قد عرضت وجهتى نظر المنفذين ورجال القضاء . وكان هناك شبه اتفاق على الإشادة بسياسة تحرير الاقتصاد القومى ، وأن الحوار الذى دار حول هذه القضية جاء انطلاقا من الرغبة فى تدعيم هذه السياسة وسد الثغرات التى يمكن أن تعوق مسيرة الإصلاح والمشاكل القانونية التى يحتمل ظهورها بسبب مايتوقع أن تفرزه هذه السياسة من جرائم اقتصادية مستحدثة . ومع ذلك فقد ظهر خلاف فى الرأى حول قضيتين فى غاية الأهمية الأولى وهى قضية حق النيابة العامة فى تحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الناشئة عن تطبيق قوانين تحرير الاقتصاد القومى . والثانية وهى قضية دور أجهزة الرقابة فى الكشف عن هذه الجرائم .

القضية الثانية : تقييد حق النيابة العامة فى تحريك الدعوى الجنائية

اتسمت المناقشات التى دارت حول هذه القضية بتعدد وجهات النظر ، واختلاف الآراء ما بين مؤيد ومعارض لقيود الدعوى الجنائية المتمثلة فى ضرورة تقديم طلب أو أذن من جهة معينة قبل تحريك الدعوى الجنائية ، بحيث إذا امتنعت هذه الجهة عن تقديم هذا الطلب تغل يد النيابة العامة وتقيد سلطتها فى إتخاذ اجراءات التحقيق تحقيقا لاعتبارات معينة ارتأى المشرع أن هذه الجهة أقدر من النيابة العامة فى تقدير مدى ملاءمة تحريك الدعوى ورفعها .

ومن أمثلة القوانين التى نصت على هذا القيد :

اولا : قوانين صادرة لتدعيم سياسة الإصلاح الاقتصادى

١ – القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام الذى عاقب بعقوبة الجنحة على مخالفة بعض أحكامه ، كما نص على عدم جواز احالة الدعوى الجنائية إلى المحكمة فى جرائم الإضرار العمدى (١١٦ مكرر ب) وجرائم الإضرار غير العمدى (١١٦ مكررا) وإهمال صيانة أو استخدام الأموال العامة (١١٦ مكرر) بالنسبة لأعضاء مجالس إدارة الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بناء على إذن من الجهات التى حددها النص .

٢ – القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون البنوك والائتمان وقانون البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى ، ونص فيه على عدم جواز رفع الدعوى الجنائية فى الجرائم المنصوص عليها فى قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٧ إلا بناء على طلب من وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية ، بعد أخذ رأى محافظ البنك المركزى المصرى .

ثانيا : قوانين سابقة على سياسة الإصلاح الاقتصادى

١ – الجرائم الضريبية : وقد ورد القيد عليها فى المادة ١٩١ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ الخاص بالضرائب على الدخل إذ تتطلب لرفع الدعوى طلبا من وزير المالية ، وتجيز المادة المذكورة لوزير المالية ، أو من ينيبه ،

الصلح مع الممول قبل صدور حكم نهائى فى الدعوى ويترتب على هذا الصلح انقضاء الدعوى العمومية .

٢ - جرائم التهريب الجمركى : وقد ورد القيد عليها فى المادة ١/١٢٤ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالجمارك والتى نصت على أنه لايجوز رفع الدعوى العمومية ، أو اتخاذ أية إجراءات فى جرائم التهريب إلا بطلب كتابى من مدير عام الجمارك أو من ينيبه .

وقد انقسمت الآراء حول مالجأ إليه المشرع فى هذه القوانين وغيرها إلى وضع قيود على حق النيابة فى تحريك الدعوى عن بعض الجرائم .

فأصحاب الرأى المؤيد لهذه الفكرة يرون أن سياسة الإصلاح الاقتصادى التى يجرى تطبيقها الآن فى مصر تستهدف تحرير الاقتصاد القومى ، وتحقيق أقصى معدلات للتنمية من خلال سياسة اقتصادية تشجع الاستثمار ، وتعطى لقوى السوق دورا هاما فى توجيه النشاط الاقتصادى ، ومن هذا المنطلق أصدر المشرع عديدا من التشريعات لدفع عملية الاصلاح الاقتصادى ، وكان من الضرورى فى هذه الشأن النص على منع النيابة العامة من تحريك الدعوى الجنائية الناشئة عن تطبيق هذه القوانين إلا إذا طلب الوزير المختص ذلك ، لأنه بصفته سيكون أقدر على الوقوف على مدى ملاءمة تحريك الدعوى من عدمه ، من خلال رؤيته الفاحصة والمدققة فى مجال الاقتصاد والاستثمار ، وبالتالى يصبح هذا القيد إحدى الوسائل لعلاج التطبيق المطلق لحق النيابة فى تحريك الدعوى الجنائية الذى قد يؤدى إطلاقه إلى إعاقة الاستثمار وضربه ، بالإضافة إلى ذلك يرى أصحاب هذا الرأى أنه إذا كان المجتمع هو صاحب الدعوى الجنائية أساسا وأعطى النيابة العامة سلطة إقامتها ومباشرتها نيابة عن الهيئة الاجتماعية فليس هناك مايمنع بعد ذلك من أن يقيد حقها فى هذا الخصوص تحقيقا لمصلحة المجتمع ، ولا يعتبر ذلك خروجاً أو مساساً بالمصلحة العامة ، لأن العبرة فى النهاية هى وسيلة تحقيق الصالح العام والخاص على السواء لأفراد المجتمع .

ومن ثم يخلص أصحاب هذا الرأى إلى تأييدهم لما ورد فى هذه النصوص من قيود على حق النيابة العامة فى استعمال سلطتها مادام أن الغرض من فرض هذه القيود هو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع .

وعلى النقيض من ذلك ، يذهب أصحاب الرأى المعارض إلى أن الهيئة

الاجتماعية إذا كانت قد رأت توكيل النيابة العامة فى إقامة ومباشرة الدعوى الجنائية حتى تضمن تحقيق الصالح العام وضمان المساواة بين المواطنين ، فإن فى سلب سلطتها فى خصوص بعض الجرائم الاقتصادية وإعطائها لجهات إدارية لا تتمتع بذات الضمانات والخبرات والحيدة والموضوعية والتجرد التى تتمتع بها النيابة العامة ، بالإضافة إلى أن هذه الجهات قد تخضع لاعتبارات وضغوط متعددة وقد يشوبها شبهة الانحراف والتلاعب بما لا يمكن أن يقال عنها فى النهاية أن تلك الجهات أقدر من النيابة العامة على تقدير مدى ملاءمة إقامة الدعوى الجنائية أو عدم إقامتها . ومن ثم ينتهى أصحاب هذا الرأى إلى المطالبة بأن يسارع المشرع بإلغاء هذه القيود على نحو نهائى ، ويدللون على صحة رأيهم بأن الجرائم التى علق المشرع سلطة تحريكها على تقديم طلب من الجهات الإدارية المختصة فى أغلبها جرائم تضر بمصلحة اقتصادية ، وتشكل خطورة على المجتمع ، مثل الجرائم الاقتصادية والمالية والجمركية ، ومن ثم فمن المنطقى والمقبول أن يكون الحق فى الاتهام والتحقيق وإقامة الدعوى ومباشرتها خالصا للنيابة العامة مباشرة بحرية كاملة ، لاقيود عليها فى ذلك ، بالإضافة إلى ذلك فإن تخويل الجهات الإدارية حق طلب تحريك الدعوى والتنازل عنها والتصالح من شأنه أن يخل بمبدأ أساسى هو مبدأ المساواة أمام القضاء ، وهو المبدأ الذى تعتبر النيابة العامة شديدة الحرص على وضعه موضع التنفيذ ، وتأخذ على عاتقها – فى أحوال كثيرة – مسئولية مراعاته وحماية تحقيقه ، ذلك أن حظ كل متهم سيختلف عن حظ غيره بشأن إقامة الدعوى ضده من عدمه ، بسبب تقدير تلك الجهات فى كل قضية ، ولاشك أن هذا التقدير سيتوقف – فى حالات كثيرة – على اعتبارات شخصية وظروف يحوطها الشبهة والانحراف ، بالإضافة إلى عدم تمتع موظفى هذه الجهات بالضمانات التى يتمتع بها أعضاء النيابة العامة ، والتى تضمن أن يكون تقديرهم فى كل حالة مجرداً ومبنيا على أسس قانونية تقف على كافة الظروف والملابسات التى تحيط بالقضية والمتهم .

وفى النهاية يخلص أصحاب هذا الرأى إلى أن الأصل العام المقرر فى قانون الإجراءات الجنائية هو أن النيابة العامة تختص دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها طبقاً للقانون ، واختصاصها فى هذا الشأن مطلق لايرد عليه قيد إلا استثناء . ولذلك فان التوسع فى هذا الاستثناء يعتبر اعتداء على حق

النيابة العامة الأصيل بمقتضى القانون ، ومع ذلك فالملاحظ فى السنوات الأخيرة أن هذا الاستثناء صار هو الأصل فى الجرائم الاقتصادية الواردة فى قوانين النقد والاستثمار والاستيراد وغيرها ، وقد سمحت معظم هذه القوانين للمختص بطلب رفع الدعوى وإجراء التصالح وأن ينيب غيره فى ذلك ، وهى أمور قد يترتب عليها فتح الباب على مصراعيه أمام أوجه الفساد ، ولذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يسارع المشرع إلى إلغاء هذه القيود وليس فى ذلك مايتعارض مع تشجيع الاستثمار أو دفع عملية الإصلاح الاقتصادى .

القضية الثالثة : الخصخصة ودور أجهزة الرقابة فى الكشف عن الجرائم الاقتصادية

موضوع التعددية الرقابية فى ظل النظام الاقتصادى الجديد من الموضوعات المهمة التى فرضت نفسها على المتحاورين فى حلقة النقاش هذه من المنفذين لسياسة الإصلاح الاقتصادى والمعنين بها، والذين ينطلقون فى التحليل من منظور اقتصادى حر ، ومن رجال القضاء والنيابة العامة الممثلين للهيئة الاجتماعية .

لقد فرضت الجرائم الاقتصادية المستحدثة وتطور حجمها واتجاهاتها وأنماطها ، ومالجأ إليه المشرع فى بعض القوانين ، مثل قانون قطاع الأعمال العام بمنع جهات رقابية من التدخل أو ممارسة مهامها الرقابية فى هذا القطاع ، فرضت نفسها على المناخ العام للنقاش ، ومن أهم ما أفرزته هذه المناقشات وجود اتجاهين مختلفين : الأول يدافع عن اتجاه المشرع بتحجيم دور الأجهزة الرقابية ، والأخر يرى ضرورة الابقاء على تعدد هذه الأجهزة ، مع المناداة فى الوقت ذاته بضرورة تطوير عمل هذه الأجهزة .

وأصحاب الرأى الأول ينطلقون فى دعوتهم إلى تقليص دور الأجهزة الرقابية على قطاع الأعمال العام ، والإبقاء على جهاز رقابى واحد هو الجهاز المركزى للمحاسبات ، والاستغناء عن رقابة الرقابة الإدارية ، والجهاز المركزى للتنظيم ، والإدارة ، ويدافعون عن وجهة نظرهم هذه بالآتى :

١ – إن تعدد الأجهزة الرقابية من شأنه إعاقة العمل داخل الوحدات الاقتصادية الإنتاجية ، حيث يطلب كل جهاز رقابى بيانات معينة حسب مايفى باحتياجات مهام وظيفته الرقابية وهو مايؤدى فى النهاية إلى انشغال الوحدات الإنتاجية عن عملها الأساسى وتفرغها فقط لإعداد وتجهيز مثل

هذه البيانات .

٢ - إن توحيد الرقابة والاقتصار على رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات هى محاولة للمشرع أن يعطى وحدات القطاع العام فرصة أن تصبح قريبة الشبه من وحدات القطاع الخاص فى الأداء والرقابة ويتضح ذلك فى أن الوضع القائم فى القطاع الخاص يتكون من الجمعية العامة المكونة من أصحاب رءوس الأموال ، وتتولى بدورها تعيين مجلس الإدارة الذى ينوب عنها فى إدارة الشركة ، وفى نفس الوقت تعين مراقب حسابات يقوم بمهمة مراقبة مجلس الإدارة لصالح الجمعية العامة . وفى القطاع العام هذا المثلث موجود أيضا ، فهناك المال العام المملوك للدولة ، وهناك مجلس الإدارة الذى تعينه الجمعية العامة للشركة ، وهناك الجهاز المركزى للمحاسبات الذى يراقب مجلس الإدارة ويقوم بدور مراقب الحسابات فى وحدات القطاع الخاص .

ومن هنا فإن التساؤل حول ما إذا كان هناك ضرورة لوجود أجهزة رقابية أخرى غير الجهاز المركزى للمحاسبات ، مثل الرقابة الإدارية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة هو سؤال مردود عليه بالنفى .

٣ - إن رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات وحدها رقابة كافية لأنها قائمة على المستندات فقط ، بمعنى أنها لايمكن أن تقيم الدليل على وجود الخطأ أو الاهمال إلا من خلال المستندات وذلك بعكس الرقابات الأخرى التى تعتمد على الإخباريات أو المعلومات التى قد تكون فى بعض الأحيان غير حقيقية .

٤ - إن رقابة الجهاز المركزى هى رقابة لاحقة ، وأهم مايميزها أن صاحب القرار يستطيع أن يتخذ قراره بحرية كاملة بعيداً عن أى ضغوط تسببها له الرقابة السابقة ، وهذه الحرية تجعله يقدم على اتخاذ قراراته وهو يعلم جيداً أن الأمر قد ترك لسلطته التقديرية ، فاذا أحسن استخدامها فسوف يثاب على قراره ، والعكس صحيح ، وهذا بطبيعة الحال يخالف أنواع الرقابات الأخرى التى تقوم على مبدأ الرقابة المسبقة التى تشترك مع الإدارة فى اتخاذ القرار ، وهو أمر يعيبه أن المسئولية المترتبة عليه ستصبح موزعة بين المراقب والمنفذ ، وبالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة المسبقة قد تعوق سرعة الأداء والإنجاز ، فقد يقتضى الأمر سرعة اتخاذ قرار معين فتقف الرقابة

المسبقة حائلاً دون ذلك .

وفى النهاية يخلص أنصار هذا الاتجاه إلى أن الغرض الأساسى من انفراد رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات هو محاولة خلق أسلوب جديد من الأداء والرقابة فى القطاع العام على نحو ماهو متبع فى القطاع الخاص فى ظل سياسة اقتصادية جديدة تقوم على فتح الباب على مصراعيه أمام التوسع فى مشاركة القطاع الخاص فى استثمارات الدولة ، ومادامت أن رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات موجودة ورقابته فعالة فلا خوف إذن من وجود جهاز رقابى واحد للقطاع العام ، مثل المراقب الوحيد (مراقب الحسابات) فى القطاع الخاص .

وقد اهتم أصحاب الرأى الآخر المؤيد لفكرة التعددية الرقابية ، اهتم بالرد على حجج الفريق الأول انطلاقا من :

١ - إذا كانت رقابة الجهاز المركزى رقابة لاحقة فهى بذلك لاتمنع حدوث الخطأ قبل وقوعه ، ويتوقف دورها فقط على مجرد تعقب مرتكبه ، وتقديمه للعدالة دون حماية المال العام ، ووقايته من الهدر والضياع . وهنا فقط وفى هذه الحالة يثور التساؤل ، بماذا يفيد البكاء على اللبن المسكوب ؟ إن رقابة الأجهزة الأخرى هى رقابة مسبقة ، وهى الوحيدة القادرة على حماية المال العام قبل العبث به .

٢ - إن رقابة الجهاز المركزى قائمة على المستندات ، وبالتالى فهى غير صالحة لضبط كثير من المخالفات المستترة غير القائمة على مستندات ، ولكنها تقع بالاعتداء على مصلحة مالية للمجتمع يحميها القانون ، وهنا يبرز دور الأجهزة الأخرى التى تنطلق فى عملها الرقابى على أساس التحريات والإخباريات والمعلومات ، غير مقيدة فى ذلك بضرورة وجود مستندات على حدوث المخالفة .

٣ - إن تعدد الجهات الرقابية يخلق بينها المنافسة والغيرة على حرمة المال العام ، وبالتالى ستحاول كل جهة أن تجود من عملها مما يحقق فى النهاية المصلحة العامة وفى الوقت ذاته فإن الأمر سيدعو إلى وضع الإجراءات والقواعد التنظيمية اللازمة لتنسيق عمل هذه الأجهزة وتساندها وتكاملها ، فتستطيع بذلك سد الثغرات التى تخلقها الفجوة بين الرقابة المستندية التى يقوم بها الجهاز المركزى للمحاسبات والرقابة الإخبارية والمعلوماتية التى

تقوم بها الجهات الأخرى .

وفى نهاية الجلسة ، بقيت كلمة أخيرة ، إن وجهات النظر السابقة ، وإن كانت عبرت عن تباين فى المنهج فى معالجة الأبعاد المختلفة للجرائم الناشئة عن سياسة الاصلاح الاقتصادى ، فإنها أكدت على اتفاق الجميع على حتمية برنامج الإصلاح وتشجيع إستراتيجية الحكومة فى تنفيذ هذا البرنامج ، بالإضافة إلى أنها نوهت إلى ضرورة قيام خطوات علمية موضوعية لمعالجة العديد من المشاكل والجرائم التى قد تفرزها هذه السياسة الجديدة ، وآليات عملها مستقبلاً بما يحمى الاقتصاد القومى .

ب - اتجاهات نقاش الحلقة الثانية

"رؤية استشرافية لإشكالية الجريمة الاقتصادية المستحدثة والتحولات خلال حقبة التسعينات التوقعات والحلول"

محمد شومان   سميحة نصر *

اولا : المناقشات

دكتور إبراهيم سعد الدين

الموضوع المطروح للنقاش اليوم هو رؤية استشرافية لإشكالية الجريمة الاقتصادية المستحدثة والتحولات خلال التسعينيات ، وأتصور أن الموضوع بالغ الأهمية ، كما أنه على درجة كبيرة من الاتساع والتشعب ، الأمر الذى يتطلب منا تغطية العديد من القضايا، فضلا عن استشراف أنماط ومعدلات الجرائم الاقتصادية المستحدثة من خلال ماسيطرأ على الاقتصاد المصرى من تحولات فى التسعينيات .

إننا أمام مجموعة من التساؤلات أبرزها : ماهى التحولات التى يحتمل أن تتم فى الاقتصاد المصرى خلال العشر سنوات القادمة ؟ لأننى أرى أن حقبة التسعينيات مر منها ثلاث سنوات ، كذلك ما تأثير هذه التحولات على التمايز الاجتماعى فى مصر؟ وماتأثير ذلك على أوضاع الفقراء ؟ وهل سيؤدى مايسمى بالإصلاح الاقتصادى الآن إلى نهضة اقتصادية يجد فيها الشباب فرصا أفضل للحياة ، أم أن الأوضاع الاقتصادية ستبقى على حالها ؟ وماهى الآليات الاقتصادية الجديدة ؟ لقد عاصرنا ظهور آلية شركات توظيف الأموال ، وبدأنا نتجه بطريقة منظمة إلى إحداث تطورات جديدة فى سوق المال ، فما تأثير هذه

* أعضاء بقسم بحوث الجريمة .

الآليات على الادخار والاستثمار ؟ كذلك ماهى احتمالات قيام منشآت خاصة بوظائف وأنشطة كانت تقوم بها الدولة فى الماضى مثل التأمينات والمعاشات والتموين ؟

إن كل هذه التطورات المحتملة لابد أن تؤثر على شكل المجتمع ، وتؤثر بالتالى على القواعد التى تحكم النشاط الاقتصادى ، وإمكانية الالتفاف حول هذه القواعد القانونية واختراقها ، وأنتم تعرفون أنه لاجريمة إلا بنص ، أى أنه من الممكن أن تظهر جرائم اقتصادية حقيقية ، ولكنها لاتعتبر من الناحية القانونية جرائم ، من هنا نتساءل كيف سيتطور التشريع لحماية بعض الجماعات أو لحماية مصالح معينة ، أو لحماية الطبقات الأضعف فى المجتمع ؟

وأعتقد أن استشراف الجرائم الاقتصادية المستحدثة يرتبط أيضا بالقيم الاجتماعية السائدة فى المجتمع ، حيث إن التغييرات التى تحدث فى قيم المجتمع تؤثر وتتأثر بأنماط الجريمة ، كما ترتبط بسوسيولوچية الأفراد ، علاوة على الإطار القانونى والتغيرات القانونية ، ولاشك أن هذه الموضوعات توضح أن قضية استشراف الجرائم الاقتصادية المستحدثة واسعة للغاية ، وبالتالى علينا أن نطرح تصورات عامة لماهية التطورات المحتملة ، وليس من الضرورى أن تكون عندنا إجابات حاسمة ، بل قد نكتفى بالإشارة إلى بعض الاحتمالات ، أو إثارة بعض الأسئلة التى يصح أن تطرح فى هذه المرحلة ، ولتحقيق هذه الأهداف حرصت إدارة الندوة على أن يكون النقاش اليوم مفتوحا ، وفى إطار الأهداف العامة التى أشارت إليها ورقة النقاش . وأفتح الآن باب النقاش .

دكتور أحمد زايد

أتصور أنه يمكن علاج الموضوع فى ثلاثة أبعاد أساسية ، البعد الأول يتصل بالعوامل الفاعلة فى تشكيل الجريمة الاقتصادية والتى تعتبر فى جوهرها عوامل بنائية . والبعد الثانى خاص بتحديد أنماط الجرائم الاقتصادية وما يمكن أن يستمر منها أو يختفى ، وما يمكن أن يظهر فى المستقبل ، والبعد الثالث أن نطرح بعض الموضوعات العامة حول ضبط هذه الجرائم ، بمعنى هل ستنجح الدولة فى المستقبل ، وخاصة أن دور الدولة يتقلص ، وإذا كانت الدولة قد فشلت فى بعض الأحيان فى ضبط هذه الجرائم ، فهل تستطيع أن تفعل ذلك بصورة أفضل فى

المستقبل ، أم أن دورها سيتقلص .

وفيما يتصل بالبعد الأول الخاص بالبناء الاجتماعى ، لأن هذه العوامل عوامل بنائية عامة جدا ، هناك أربعة موضوعات أساسية تساعدنا فى التفكير .

الموضوع الأول : خاص بالاقتصاد لأن هناك الآن مرحلة تغيير حيث فيما يعرف بالتكيف الهيكلى الذى يتم بناء عليه نوع من الخصخصة ، وتحويل الاقتصاد العام إلى قطاع خاص ، ودعوة قطاع الأعمال إلى الاستثمار ، وقد ظهرت هذه السياسة فى إثر انتقادات لسياسة الانفتاح الاقتصادى ، وأنه قد تحول إلى انفتاح استهلاكى . وهنا أتساءل هل ستنجح هذه السياسة أم أن النزعة الاستهلاكية سوف تطغى عليها ، وتتحول هذه السياسة إلى خدمة المصالح الرأسمالية العالمية لامصالح المجتمع المصرى . وأتصور أن مسألة الاستهلاك فى المجتمع المصرى أصبحت هامة جدا ، لأن هناك فعلا نوايا حسنة نحو تطبيق وتحقيق سياسة اقتصادية سليمة ، إلا أن هذه السياسة لاتتحقق فى ضوء النزعات الاستهلاكية المنتشرة بين الناس ، والتى تلعب فيها وسائل الإعلام دورا كبيرا ، حيث يمكن القول بأن المواطن المصرى إذا لم يستهلك قد يشعر أنه غير موجود ، يعنى فكرة أنا أفكر إذن أنا موجود ، أصبحت بالنسبة للمواطن المصرى أنا استهلك إذن أنا موجود .

الموضوع الثانى : فى المحور الأول يتصل بالتفاوت الطبقى ، وهو قضية هامة فى هذا المحور ؛ لأن السياسات القائمة تتجه نحو خدمة طبقة معينة من الناس ، هى طبقة رجال الأعمال الجديدة ، بينما قضايا ومشاكل بقية الطبقات ليست مطروحة بشكل ملح على جدول أعمال السياسيين ، وهذا الوضع يدفعنا للتساؤل عما إذا كانت هذه الجرائم الاقتصادية المستحدثة مرتبطة بأشكال التفاوت الطبقى فهل سنترك الأمور لسيطرة هذه الطبقة ، أم من المفروض أن نسمح ببعض أدوار للطبقة الوسطى ، وهل سنرسم سياسات لتحسين أوضاع الطبقة الدنيا أو الفئات الدنيا وللتخفيف من الأزمة التى تضعها فيها الطبقة المسيطرة ؟

الموضوع الثالث : فى المحور الأول هو مستوى العوامل الفاعلة ودور الدولة فى المستقبل ، وأتصور أن جدية الدولة هى إحدى الآليات التى تحكم شكل النظام المعاصر أو البنية الاجتماعية ، وكلما كان جهاز الدولة مستقلا ، أى يلعب دورا بين الطبقات كلما أمكن خلق سياسات اجتماعية فاعلة . وبطبيعة الحال فإن القيم تلعب

دوراً مهما هنا . والقيم بصفة عامة تتدخل فى الموضوع كله ، وحتى لا أطيل فى توضيح هذه النقطة ، أشير إلى أن حديثى عن النزعة الاستهلاكية والنزعة الإنتاجية واحتمالات سيادة القيم الاستهلاكية ، وربما أجازف بالقول بظهور تفسخ قيمى فى المستقبل يعكس مايحدث فى العالم المعاصر .

هذه الموضوعات تتصل بالبعد الأول الخاص بالعوامل الفاعلة فى الجرائم الاقتصادية ، فإذا انتقلنا للبعد الثانى الخاص بالجرائم نفسها نلاحظ أن بحوث الجريمة قد أوضحت أن هناك أشكالا فى الجرائم الظاهرة التى يعاقبها القانون بشكل صارم ، وفى أشكال أخرى جديدة لم يكن يعرفها المجتمع ، ولايوجد أى شكل فى القوانين التى تعاقب عليها . فى هذا الإطار توجد تصنيفات عديدة للجرائم ، إلا أن أبرز تصنيف هو إنه توجد جرائم ظاهرة مباشرة ، وجرائم أخرى خفية . وقد أكدت بعض البحوث أن هذه الجرائم ليست خفية فقط ، بل إن العوامل الفاعلة فيها أيضا خفية ، يعنى نسق البنية الاجتماعية يبدو وكأن فيه نظاما مشروعا ظاهرا ، لكن ثمة نظاما آخر يعمل فى الخفاء يساعد على تكوين هذه الجرائم الاقتصادية ، ويساعد أيضا على استحداث هذه الجرائم .

وإذا كنا معنين باستشراف المستقبل فإن السؤال الذى يطرح نفسه ، هل الآليات التى أفرزت هذه الجرائم مستمرة أم لا ؟ إذا كانت مستمرة ، فمن المنطقى أن تستمر الأساليب ، ومن الواضح أن البنية التى تعانى من خلل وتشوه ، والدول تلعب دورا متحيزا فى مساندة فئات عن فئات أخرى ، من الواضح أنها تفرز أشكالا منظمة من هذا النوع من الجرائم . لقد ظهرت فى البداية شركات توظيف الأموال وتجارة العملة ، وبدأنا نسمع الآن على جرائم الشيكات وغسل الأموال القذرة الأمر الذى يشير إلى قدرة البنية الاجتماعية على فرز أشكال جديدة من الجرائم الاقتصادية وإذا استمرت هذه الآليات ، فنحن نتوقع فى المستقبل ظهور أشكال جديدة ، وبالتالى يجب علينا أن نحذر المسئولين والقائمين على شئون السياسة ، ونحذر أنفسنا ونحذر المجتمع من أننا نسير إلى كارثة .

وهنا نأتى إلى البعد الثالث الخاص بالقانون ، أى عملية ضبط هذه الجرائم. فالقانون أحيانا يظهر بعد ظهور الجريمة ، وأتصور أن القانون فى المجتمع يجب أن يكون جهازا حاسما جدا للمشكلات الاجتماعية ، يعنى يشعر بالمشكلة ويطرح

لها الحلول والصيغ القانونية المناسبة . لكن من الواضح أن المشكلة تظهر ، ونعانى منها ، ويصبح لها ضحايا ، ثم نصدر قانونا لعلاجها ، وبالتالى من الضرورى أن نحدد فى المستقبل علاقة القانون بالجريمة ، ودور العملية التشريعية وسرعة استجابتها . فنحن لدينا قوانين كثيرة جدا لكنها تصدر متأخرة جدا ، وبشكل سريع للغاية .

دكتورة كريمة كريم

أتصور أن البداية الصحيحة تتطلب تعريف الجريمة الاقتصادية ، خاصة ونحن ننطلق من كون التحولات التى يمر بها الاقتصاد المصرى ستؤدى إلى بعض الآثار السلبية التى قد تفرز أنماطا من الجرائم الاقتصادية ، وفى إطار محاولة تعريف الجريمة الاقتصادية أرى أن هناك ثلاثة أبعاد :

البعد الأول : إن الجريمة الاقتصادية ليست بالضرورة جريمة من الوجهة القانونية ، أى أنه توجد جرائم اقتصادية لايجرمها القانون المصرى ، وأعطى مثلا على ذلك بعملية تنظيف الأموال القذرة ، والتى تلحق أضرارا بالغة بالمجتمع ، ومع ذلك لايجرمها القانون .

وأقترح أن يكون تعريفنا للجريمة الاقتصادية على أساس مايحدث من أفعال تضر بالمجتمع أو بمجموعات معينة داخل هذه البيئة وهذا المجتمع . أو بأفراد داخل هذا المجتمع ، بغض النظر عما إذا كان القانون يجرمها أم لا ، وأرى أن هناك فجوة بين وقوع الجريمة وإصدار القانون .

البعد الثانى : أن الجريمة الاقتصادية لها بعدان : محلى ، ودولى . فالجريمة الاقتصادية معروفة على المستوى الدولى فى كل بلد سواء كانت جرائم صغيرة أو كبيرة ، أما الجرائم ذات البعد المحلى مثل تجريف الأراضى الزراعية ، بمعنى أن هذه الجرائم تتصل بالظروف الخاصة ببلد معين دون غيره من البلاد .

البعد الثالث : إن التحولات الاقتصادية قد تؤدى إلى جرائم ، أو أفعال اعتبرت جرائم اقتصادية فى مرحلة معينة بناء على نظام معين ، فمثلا تجارة العملة الأجنبية اعتبرت فى مرحلة معينة جريمة ، بينما أصبحت فى هذه المرحلة مسألة طبيعية .

إذا تم الاتفاق على التصور الذى أطرحه فإن النقطة التالية والتى يمكن أن

نتطرق إليها هى ما توقعاتنا بالنسبة للتحولات الاقتصادية الجارية ، وأى نوع فى الجرائم بأبعادها الثلاثة يمكن أن يتحقق فى مصر ؟

دكتور جودة عبدالخالق

أرى أن النقاش يجب أن يركز على المستقبل أكثر من الماضى ، وذلك اتساقا مع كلمة استشراف ، كذلك فإن كلمة المستحدثة تعنى الجرائم الاقتصادية التى ظهرت فى حقبة التسعينيات ، مع تناول توقعات بالحلول . وأنا أعتقد أننا لم نتناول الحلول بشكل جاد ؛ لأن جانب الحلول يقوم على فهم للظاهرة ، وأعتقد أن المسألة هامة للغاية وتحتاج لاجتهاد .

فى هذا الإطار فإن السؤال الأول الذى طرح حول الجريمة الاقتصادية هو ما الجريمة الاقتصادية ؟ وأنا لست رجل قانون ، وأعتقد أن الجريمة الاقتصادية هى التى تتصل بمصلحة اقتصادية يحميها القانون ، فجريمة القتل مثلا لايمكن أن نسميها جريمة اقتصادية ، حتى وإن كانت دوافعها اقتصادية .

بعد هذا التحديد فإننا نستطيع أن نطرح السؤال الخاص بطبيعة التحولات المتوقعة فى الاقتصاد المصرى خلال حقبة التسعينيات ، أو ماتبقى منها الآن وهو ثلثها قد مر تقريبا ويقى ثلثان ، وهناك تحولات ظهرت ، وهناك خط عام يتوقع له الاستمرار هو مايسمى سياسات التكيف الهيكلى أو الإصلاح الاقتصادى . وبغض النظر عن التسمية فإن هذه السياسات سينتج عنها فى نهاية المطاف بشكل واضح ومتزايد تقليص لدور الدولة باعتبارها السلطة المركزية المتحكمة فى مقاليد الأمور ، وتوسيع نطاق الملكية الخاصة بطبيعة الحال ، وإيلاء الدور الأكبر لقوى السوق فى إدارة النشاط الاقتصادى ، وفتح مجالات التعامل مع الخارج بدرجة أكبر مما كانت عليه ، مما يترتب عليه تعديلات فى بنية الاقتصاد وتنعكس بالضرورة على بنية المجتمع فى نهاية المطاف .

وأرى أن هذه التحولات هى الشق الظاهر ، أما الشق غير الظاهر فهو ما إذا كانت هذه السياسات سيترتب عليها إصلاح ، وبالتالى انتقال اقتصاد المجتمع إلى حالة أفضل ؟ وهل سينعكس ويترتب عليها انتقال المجتمع إلى حالة أسوأ أو على الأقل سيبقى على نفس الحالة ؟ وهل فى الإمكان تجنب أو التقليل من الآثار السلبية لعملية التحول ؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة مسألة صعبة للغاية ، وقد يكون لى إجابات أو تصورات ، وقد يكون لكل الموجودين تصورات أيضا ، لكن دعونا نرصد بعض الحقائق الهامة الخاصة بطبيعة المجتمع والاقتصاد المصرى الذى يتمتع بخصائص هامة ، وإحدى هذه الخصائص أنه يتمتع بدرجة من الأهمية على المستوى الإقليمى ، وعلى المستوى العالمى ، وبالتالى لابد أن نرصد التحولات المتوقعة على مستوى الإقليم ، وعلى مستوى العالم ، وتداعيات هذه التحولات بالنسبة للوضع الاقتصادى والاجتماعى ، وبالتالى موضوع الجريمة الاقتصادية المستحدثة .

لننظر مثلا إلى قضية البعد التكنولوچى الذى يعبر عن تغييرات شتى ، فهناك من يقول ظاهرة العولمة أو الدولنة أو التدويل ، ومعنى ذلك أن الظروف أصبحت تتخذ على رقعة أكثر امتدادا من ذى قبل ، وتتجاوز بالضرورة حالة البلد الواحدة ، وبالتالى فإن إمكانيات التحكم من الداخل تصبح أقل من إمكانيات التحكم من الخارج ، وهذه المسألة لابد أن تكون لها نتائج فيما يتعلق بقضية الجريمة الاقتصادية المستحدثة ، لأن عملية التشريع التى تتصدى للجرائم الاقتصادية لابد أن تأخذ بعين الاعتبار قضية التحكم التى أشرت إليها .

لكن الأمر الثانى أنه من التقدم التكنولوچى تصبح هناك إمكانيات لعمل أشياء مختلفة ، وبالتالى ربما لم تكن لتظهر قضية شركات توظيف الأموال قبل عشرين سنة ، وقبل التطور التكنولوچى الذى أتاح عمليات نقل الأموال بسهولة وسرعة والتحكم من بعد .

إذن البعد المستحدث وإمكانيات التحكم المتزايد من الخارج بالمقارنة بالتحكم من الداخل كتجسيدات للبعد التكنولوچى لاعلاقة له بما يحدث فى مصر كحالة خاصة ، إنما له علاقة بما يحدث فى المنطقة ، ثم بعد ذلك أثر العدوى ، بمعنى أن مايحدث فى المجتمع المصرى نتيجة لتجارب تطرأ فى مجتمعات أخرى يتم تقليدها أو إمكانية تطبيقها هنا .

وفى تصورى الشخصى أن التحولات المتوقعة الأرجح فى التسعينيات ستزيد من درجة التفاوت الاقتصادى والاجتماعى ، وبالذات فى حالة فشل مجموعة السياسات التى يجرى تطبيقها الآن ، وحتى فى حالة نجاح هذه السياسات ، لأن هذه السياسات ستؤدى إلى زيادة فى التفاوت الاقتصادى

والاجتماعى . ولاشك أن التفاوت يطرح قضية التضاد أو الصراع الاجتماعى ، بمعنى أن سرعة التحولات الاقتصادية تخلق أوضاعاً قد ترتب لبعض الأطراف عوائد بالغة الارتفاع مع وجود عقوبات بالغة التفاهة ، أى عدم التناسب بين العائد الذى يمكن تحقيقه من نشاط مجرم قانونا ، والعقوبة المقررة ، وهذا الوضع يخلق بيئة مواتية للجرائم الاقتصادية . أضف إلى ذلك أن بعض أنواع التشريعات القائمة قد تؤدى إلى بعض الجرائم المستحدثة ، بل إلى بعض جرائم قائمة بالفعل.

إذن مايتعلق بتأثير التحولات الاقتصادية يتلخص فى الآثار التفاوتية ، علاوة على التغييرات التكنولوچية السريعة ، وإذا أدخلنا أيضا التفاوت الذى سيحدث بين العوائد التالية التى تترتب على أنشطة معينة والروادع القانونية على ممارسة هذه الأنشطة كل هذه الآثار المتوقعة تعنى فى الواقع أنه ربما الجرائم المستحدثة لم تكن جرائم بل تجسيدات مادية بمعنى استحواذها على شئ أو وضع يد على شئ ، بقدر ماستكون جرائم تتصل بإعادة ترتيب العلاقات بين الأفراد والأطراف المختلفة بما يضر بالمراكز الاقتصادية لبعض الأفراد تحقيقا لمكاسب مراكز اقتصادية أو تحسينا لمراكز اقتصادية أخرى .

والسؤال المطروح ، مامعنى هذا كله بالنسبة للعملية التشريعية ؟ فى الواقع أن التشريع هو الوسيلة المعترف بها لكبح كافة أنواع الجريمة بكل صورها ، ومنها الجريمة الاقتصادية ، وفى تقديرى أن العملية التشريعية يجب أن يعاد النظر فيها باتجاهين :

الاتجاه الأول : توسيع عملية التشريع ، بمعنى أن عملية استصدار التشريعات التى تحكم النشاط الاقتصادى ومايتفرع عنه لاتترك لرجال القانون وحدهم وإنما يجب أن تتفاعل معهم - وبشكل عضوى - تخصصات جديدة . ومتجددة وخاصة بعد تعقد الوضع الاقتصادى والتكنولوچى .

الاتجاه الثانى : تعمق العملية ، بمعنى أننا ربما نتحدث عن مشروع أو عملية تشريعية ، أى أننا لانتكلم عن القانون وحده ، بل القانون وعلم الهندسة وعلم الوراثة وعلم الاتصالات . وفى رأيى أن هذا هو خط الدفاع الأول أمام الجريمة التى يتوقع أن تزداد ، وأتوقف عند هذا الحد إلى أن أعود مرة ثانية للكلام .

استاذ مصطفى الحسينى

سأركز على ثلاثة من العوامل فى تغير الاقتصاد فى مصر ، والتى تتكون وتفعل فعلها كمصدر للجريمة الاقتصادية ، وبعض هذه العوامل قديم ينتعش ويزداد انتشارا ، وبعضها مستجد ، وبعضها يستجد .

العامل الأول : هو التفاوت بين الدخل الطبيعى لفئات واسعة فى المجتمع ، وبين تكلفة المعيشة ، وقد أدى ذلك مباشرة إلى انتشار الرشوة ، وعدم مقاومة أفراد المجتمع للرشوة الصغيرة لتسهيل أداء الخدمات الحكومية ، بل إن بعض الذين يحصلون على الرشوة يعتقدون أنهم لايمارسون جريمة ، رغم أن القانون يجرم الرشوة ، وهكذا تستمر الرشوة وتزداد مما يمثل أحد مصادر الجريمة الاقتصادية الجديدة ،

العامل الثانى : إننا نمر بمرحلة تحول من اقتصاد قومى إلى اقتصاد مدول ، الأمر الذى يسقط ممارسات كانت مجرمة فى الماضى ، ويسمح بها ، مثل تداول والاتجار بالعملة الأجنبية ، وبطبيعة الحال فإن التطور التكنولوجى الهائل فى مجال نقل المعلومات وتداولها قد سمح - كما قال دكتور جوده عبدالخالق - بظهور أنماط جديدة من الجرائم مثل جرائم غسيل الأموال القذرة .

على مستوى آخر فإن الاقتصاديات التى فيها ندرة تفرز أنماط من الجرائم الاقتصادية تختلف عن الاقتصاديات الوفرة ، وعلى سبيل المثال فإن جرائم السوق السوداء لاتظهر فى اقتصاديات الندرة ، والمشكلة أننا فى مصر نعيش مرحلة تحول وازدواجية تقع فى نطاق أكثر من اقتصاد .

ونحن نمر الآن بمرحلة انتقال فى ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص ، وقد ينتج ذلك أنواعا جديدة من الجرائم نتيجة التداخل بين البيروقراطية الحكومية والقطاع الخاص ، ووجود بعض الموظفين الذين يتورطون فى ممارسات غير قانونية ، كأن يتفق موظف كبير مع أحد المشترين على أن يسهل الأول مهمة الثانى فى شراء شركة أو مشروع قطاع عام يديره الموظف الكبير مقابل شئ .

العامل الثالث : خاص بانسحاب الدولة من مهمتها الاجتماعية ، الأمر الذى يؤدى إلى ضعف الرقابة على الاقتصاد وبالتالى زيادة مصادر الجرائم الاقتصادية، ولعل من الشواهد مايؤكد ذلك ، حيث نقرأ كل يوم عن الكشف عن أغذية فاسدة ، وذلك نتيجة ضعف الرقابة الحكومية على مواصفات الجودة والصلاحية .

وأنهى مداخلتى بالتأكيد على أهمية الأبحاث التى تقوم بها مراكز البحوث فى مصر ، وخاصة المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية للكشف عن مصادر وأنواع الجريمة الاقتصادية ، وأعتقد أن استشراف الجرائم الاقتصادية يجب أن يقوم على استشراف المصادر التى يمكن أن تؤدى إلى جرائم اقتصادية ، لا مجرد استشراف أنماط معينة من الجرائم الاقتصادية .

استاذ محمد شومان

أعتقد أن الطرح الذى تفضل به السادة المشاركون قد غطى جوانب كثيرة مهمة فى الموضوع ، لكن أتصور أننا مازلنا فى حاجة إلى التوقف عند مفهوم الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، لأن طرح موضوع الجرائم الاقتصادية بصفة عامه يختلف عن الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، وهذا الاختلاف يرتب اختلافات فى موقف المشرع ، وفى التحليل الاجتماعى للظاهرة فى هذا السياق أشار الأستاذ مصطفى الحسينى إلى الرشوة كجريمة اقتصادية ، لكننا فى حقيقة الأمر معنيين بالجرائم الاقتصادية المستحدثة .

وثمة أسباب موضوعية تدعونا إلى التركيز على الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، أهمها خطورة تلك الجرائم على البناء الاجتماعى وتأثيرها العام ، لاسيما وأن المجنى عليه فى تلك الجرائم ليس شخصا محددا ، لكنه المجتمع ككل ، كذلك فإن نوعية المتهمين بارتكاب هذه الجرائم ينتمون فى الغالب إلى أفراد النخبة الاقتصادية أو السياسية ، وقد ظهرت هذه الجرائم فى السنوات الماضية لذلك بدت جديدة على المجتمع المصرى .

إن فهم طبيعة الجرائم الاقتصادية المستحدثة فى إطار التحولات الاقتصادية فى التسعينيات يمثل مدخلا مهما لاستشراف المستقبل ، وطرح سيناريوهات لحركة تلك الجرائم فى المستقبل . وأعتقد أن بعضا من الجرائم الاقتصادية المستحدثة قد ظهر فى السبعينيات ، ومع الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ، وقد استمرت هذه الجرائم وظهرت أنماط جديدة ، ومن المحتمل فى ضوء التحولات الاقتصادية والاجتماعية – التى أشار إليها دكتور جودة عبدالخالق – أن يظهر المزيد من الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، لكن قد أتوقف عند الفجوة بين القانون والواقع الفعلى للنشاط الاقتصادى ، وما يحدث فيه من

مخالفات لم يجرمها القانون حتى الآن ، وأرى أن هذه الفجوة يجب أن تختفى من خلال مراجعة للسياسة التشريعية ، بعبارة أخرى يجب أن تختفى الفجوة بين الانتهاكات والمخالفات التى تحدث فى الواقع وبين الإطار القانونى .

والحديث عن الإطار القانونى أو السياسة التشريعية يدفعنا إلى تشوف الإطار الأيديولوچى والتوجهات السياسية للدولة المصرية ، لأن التشريع فى التحليل الأخير له طابع سياسى واجتماعى ، وهنا من المكن أن نتذكر العلاقة بين القانون والتحولات الاشتراكية التى حدثت فى مصر فى مطلع الستينيات ، حيث كثر الحديث أنذاك واتجهت الدراسات إلى البحث عن صيغ للمواءمة بين القانون المصرى الذى صدر فى أغلبه قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وبين التحول الاشتراكى ، وبالتالى قد أتساءل هل نحن فى مرحلة مشابهة لما حدث فى مطلع الستينيات ، لكن مع اختلاف الظروف والتوجهات ؟ بمعنى هل يمكن القول أننا بصدد الكلام عن تطوير القانون المصرى بحيث يتلاءم مع مرحلة التحول باتجاه السوق الحر ، أو التحول الرأسمالى . ولاشك أن اختلاف مهام المواءمة بالنسبة للقانون المصرى والتحولات الاقتصادية والاجتماعية فى مرحلتين خلال أقل من ثلاثين عاما تكشف عن الطبيعة السياسية للقانون ، وكونه أداة للضبط السياسى والاجتماعى والاقتصادى تحددها الدولة ، ومثل هذه الحقيقة ليست جديدة ، لكن اللافت للنظر فى الحالة المصرية أن التغيير يتم بسرعة ، وأن القانون لايلاحق عادة التحولات الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم توجد فجوة تستغل أو تسمح بظهور جرائم جديدة أو زيادة بعضها . وربما قد تثار شكوك حول هل هذه الفجوة مقصودة لأسباب سياسية أو اجتماعية ؟ أم انها فجوة طبيعية نتيجة سرعة التحولات وعدم القدرة على التكيف ؟ وإذا لم تكن مقصودة ، فما سر هذا الكم الهائل من قضايا وظواهر الفساد ؟

إذن فى الحالة المصرية ، وفى هذه المرحلة بالتحديد هناك مهمة للمشرع تتلخص فى ردم الفجوة بين الواقع الاقتصادى والاجتماعى المتغير والقانون ، وتزداد صعوبة هذه المهمة إذا نظرنا للموضوع من زاوية أن هناك تحولات إقليمية ودولية هائلة تؤثر فى المجتمع المصرى بصورة أعمق وأسرع من المراحل السابقة وذلك بحكم التطور التكنولوچى وثورة المواصلات والاتصال .

أنتقل بعد ذلك إلى النقطة الأخيرة فى مداخلتى حول الأبعاد الاجتماعية

للجرائم الاقتصادية المستحدثة ، ذلك أن الإطار السياسى للتشريع وطبيعة توجهات الدولة تساعد أيضا فى إدراك الأبعاد الاجتماعية للجرائم الاقتصادية المستحدثة . إذ يلاحظ أن أغلب هذه الجرائم يرتكبها أفراد ينتمون إلى النخبة الاقتصادية أو السياسية التى ظهرت فى مرحلة مابعد الانفتاح ، كما أنهم عادة مايتمكنون من الهرب من العقاب القانونى أو الهرب بما حصلوا عليه من أموال عامة إلى خارج البلاد ، وأتصور أن الخلفية الاجتماعية لهذه الجرائم تكشف عن شبكة العلاقات الاجتماعية والسياسية ، وهى أمور فى غاية الأهمية لفهم العملية التشريعية ، أى موقف المشرع من هذه الجرائم ، علاوة على إدراك طبيعة هذه الجرائم وأبعادها الاجتماعية والسياسية .

دكتورة ميرفت القاضى

أنا أتفق مع ماذهبت إليه الدكتورة كريمة كريّم فى تعريف الجريمة الاقتصادية بأنها يجب أن تكون بمعنى شامل ، يتسع لأى ضرر يقع على أى فرد إذا كانت دوافعه اقتصادية .

وبالنسبة للتحولات الاقتصادية فى المجتمع المصرى ، أو مايطلق عليه الخصخصة ، فإنه سيترتب عليها تقسيم المجتمع إلى طبقتين : طبقة غنية ، وطبقة فقيرة ، ومن المحتمل أن تؤدى زيادة الفقر إلى انتشار كثير من الجرائم ، كذلك فإن هذه التحولات قد لاتؤدى إلى زيادة فرص العمل أمام الشباب .

إن انتشار أنواع كثيرة من الجرائم سينعكس على البناء الاجتماعى والبنية الاجتماعية ، وقد يؤدى إلى تفكك وتدهور فى القيم مما يؤدى أيضا إلى انتشار مزيد من الجرائم .

والقضية التالية التى أريد أن أطرحها هى أوضاع الطبقة الوسطى فى ظل التحولات الاقتصادية ، هل ستؤدى هذه التحولات إلى تقليص الطبقة الوسطى واختفائها ، أم ستبقى فى مكانها كطبقة وسطى ؟ وهل سيؤدى اختفاؤها إلى وجود طبقة غنية مقابل طبقة فقيرة ؟ إن هذه التساؤلات ترتبط بطبيعة التحول الاقتصادى الجارى والذى تقوم به طبقة رأسمالية جديدة تختلف عن الطبقة الرأسمالية الوطنية التى عاصرناها . ونعرفها جيدا ، أما الطبقة الرأسمالية اليوم فقد نمت فى ظل الانفتاح الاقتصادى ، وتكونت فى ظل أنشطة اقتصادية

استهلاكية ، وليس لها فكر أو تصور محدد عن دورها فى المجتمع وإزاء مشاكل المجتمع والشباب .

دكتور إبراهيم سعد الدين

إذا تحدثنا عن الجريمة الاقتصادية فإننا نتحدث عن الأضرار بمصالح يحميها القانون حتى إذا لم يكن صدر تشريع يحدد الجريمة وأركانها ، وإذا كان هذا الكلام صحيحا يبقى فى مسألتين هما حماية قانونية لشئ ، واضرار بهذه الحماية . وعندما نتحدث عن الجريمة لأبد من وجود الركنين . فمثلا الخروج عن التسعيرة غير مجرم إذا لم تكن هناك تسعيرة جبرية تضعها الحكومة ، وهذا المثل يوضح أن الدولة كانت تضع ضوابط ، لكن عندما تخلت الدولة عن ذلك ، لم تصبح مخالفة هذه الضوابط جرائم ، بل جزءا من الإطار العام الذى يتحرك فيه المجتمع . وسؤالى هنا أنه فى كثير من الدول قد استبدلت أنواعا أخرى من الضبط الذاتى بواسطة مؤسسات بالضبط الحكومى فهل يمكن أن يحدث ذلك عندنا فى مصر ؟ مثلا فى أمريكا لجنة البورصات فى نيويورك تضع ضوابط تعبر عن تعاقدات واتفاقات لاعلاقة لها بالحكومة ، وإذا انتقلنا إلى مثل آخر هو الأجور ، نجد أن العلاقة بدل أن تكون لائحية تتحول إلى علاقة تعاقدية ، أى أن التعاقد فى مثل هذه الحالة يحل محل اللوائح فى ضبط الأمور من الناحية القانونية . وأتصور أن هذا الوضع يتطلب إمكانية للوصول إلى إتفاق ، بمعنى أصح السماح لنشأة مؤسسات قادرة على أن تتعاقد ، وقادرة على أن تحدد أنواعا من الضوابط بديلة عن الضوابط الحكومية .

إن السؤال الذى يأتى هنا ، هل نحن فى اتجاه فك الضوابط الحكومية واحلال ضوابط ذاتية أخرى بدلا منها ، وإذا كنا فى مرحلة تتفكك فيها الضوابط الحكومية ولم نستبدلها بأى نوع من الضوابط الأخرى فما العمل وخاصة وأن قواعد اللعبة لم تتطور بدرجة كافية ولم تصبح المؤسسات قادرة بعد على التعاقد وعلى تحديد أنواع من العلاقات لايحميها القانون لكن على الاقل يحميها تعاقد ؟

هل نحن الآن فى مصر نتطور فى اتجاه أن تصبح النقابة قادرة على التعاقد باسم العمال ، وأن تحل المؤسسات محل الحكومة؟ من الواضح أن الحكومة تتدخل حتى فى المؤسسات التى من المفترض أنها لا تتدخل فيها كما

حدث مؤخرا فى القانون الخاص بالنقابات المهنية . إن الحكومة تتدخل فى المسائل التى من المفترض أن تكون مستقلة ، ولكنها فى الوقت نفسه تفك دورها من مسائل كانت تقوم بها . ولم تنشئ مؤسسات بديلة لتقوم بدور الضبط القانونى فى مثل هذه الحالة .

إن هذه التساؤلات مهمة لنعرف فى أى اتجاه ونسير لاسيما وأن الثورة التكنولوجية والمعلوماتية أصبحت تكون جزءا من الثروة ، وأصبحت المعلومات بصفة عامة لها قيمة تفوق أحيانا قيمة كثير من السلع ، وبالتالى هناك ضرورة لحماية المعلومات ، فهل تقوم الدولة بهذا الدور ؟ وهل الاتفاقات الدولية حول ملكية وتداول المعلومات تلزم الدولة بحماية المعلومات ، لكن كيف نصل إلى هذه الحماية ونحن لانقدم الحماية القانونية الواجبة لها ؟

فى النهاية أنا أطرح هذه التساؤلات كنتاج لمحصلة الحوار فى الدورة الأولى من النقاش ، وأفتح باب الاشتراك فى الدورة الثانية من النقاش .

دكتورة كريمة كريم

أريد أن أبدأ كلامى برفض التعريف المقدم بأن الجريمة الاقتصادية هى التى تتصل بمصلحة اقتصادية يحميها القانون ؛ لأن هذا التعريف يعتمد على منظور القانون للجريمة الاقتصادية ، ومعنى ذلك أن مالم يجرمه القانون حاليا لايعتبر جريمة اقتصادية ، رغم كونه يضر بمصلحة المجتمع أو بمجموعات من المجتمع أو من الأفراد ، ومثلا مسألة غسيل الأموال القذرة لم تجرم حتى الآن رغم خطورتها .

إننى أرفض التعريف المقدم ، وأتمسك بالمنظور الاقتصادى الذى يعنى أن أى ضرر اقتصادى ، ويترتب على ذلك أن الجرائم الاقتصادية قد تكون مرتبطه بالنظام السائد وتغييره ، وقد يكون لها بعد خارجى نتيجة ارتباطها بالخارج ، وقد يكون لها بعد محلى .

النقطة الثانية ، ماهى التحولات الاقتصادية المتوقعة فى التسعينيات وما يمكن أن يحدث فى جرائم اقتصادية فى ظل التعريف المقدم منى وأطرحه فى ظل الأبعاد الثلاثة للجريمة الاقتصادية ، وأتصور أنه فى ظل تطبيق آليات السوق وبيع القطاع العام ستحدث تأثيرات سلبية على انتشار الفقر ، وسوء توزيع الدخل ،

وهذه التأثيرات ليست وجهة نظر بل تقارير للمؤسسات الدولية ، لذلك تأسس الصندوق الاجتماعى .

وفى ظل هذه الآثار المتوقعة لسياسات الإصلاح الاقتصادى ماهى الجرائم الاقتصادية المتوقعة فى ظل التعريف الذى قدمته بالأبعاد التى تحدثت عنها ؟ فإذا نظرنا للبعد الأول ، أى تغيير النظام وآليات السوق نجد أن الإضراب يعتبر جريمة اقتصادية لأنه يضر بالعمل ، لكن عندما نطبق آليات السوق لابد من تغيير هذا التجريم ، لأن الإضراب والتفاوض هو على الأجور هو مكمل لآليات السوق ودور النقابات العمالية .

خلاصة القول أن مايعتبر جريمة اقتصادية حاليا فى ظل النظام السائد لن يعتبر جريمة فى المستقبل فى ظل آليات السوق التى ستسود خلال سنوات قليلة قادمة ، وقد حدث من قبل أن كان الاتجار بالعملة جريمة ، وأصبح الآن سلوكا طبيعيا وغير مجرم ، كذلك فإن عملية الخصخصة قد تنشئ جرائم جديدة . مثلا فى عملية الخصخصة تقدير الأصول بأقل من قيمتها السوقية يعتبر اعتداء على أموال الدولة ، ويعتبر غشا تجاريا وجريمة اقتصادية تضر بالمجتمع ، لكن المشكلة أن عملية التقييم بأقل من القيمة لايعتبر دائما جريمة من الناحية الفنية ، بل على العكس فإنه فى حالات معينة لابد أن يكون تقييم مشروع ما بأقل من قيمته لكى نتمكن من بيع المشروع لأن قيمة الأصول للمشترى الجديد إنما يتحدد بعائدها ، أى أن الأصول تبقى دائما مرتبطة بالعائد ، فإذا كان العائد السائد ١٠٪ لابد للمشترى أن يبحث فى دخل المشروع ويقيم أصوله فى حدود أن دخله يجب أن يمثل ١٤٪ وأنه لن يكون فى حاجة لشرائه أو يشترى مشروعا آخر .

وبالتالى تقييم المشروع بأقل من قيمته ليس سرقة فى كل الحالات ، لكن هذا لايعنى أن كل تقييم بأقل من قيمته أمر صحيح ، وإنما للتقييم صورة خفية ، وهنا يبقى لابد من فك الاشتباك بين القواعد التى توضع لتقييم مشروع وآخر ، فإن هناك مشروعات تقيم فى ضوء الضرورة الاقتصادية ، ولابد أن تقيم بأقل من قيمتها حتى تباع ، وبين نوع ثان من التقييم ناتج عن غش وسرقة ، ويمثل بوضوح نوعا من الجرائم الاقتصادية المتوقعة التى يجب أن يتصدى لها المشرع .

وإذا إنتقلنا للبعد الثانى للجرائم الاقتصادية – أى البعد الدولى – نجد أن هناك مجموعة من الجرائم ظهرت فى التسعينيات نتيجة الانفتاح على الخارج ،

لعل أهمها جرائم الاعتداء على السياح الأجانب ، صحيح أن هذه الجرائم جنائية ويعاقب عليها القانون الجنائى ، لكن لهذه الجرائم أثرا اقتصاديا كبيرا لم يغطيها القانون ، وبالتالى نحن نتعامل مع جرائم ضرب السياحة كجرائم جنائية عادية .

وفى إطار البعد الدولى أتوقع أن تفد إلى مصر مايعرف فى إيطاليا وأمريكا بعصابات المافيا ، لأن الانفتاح على الخارج فتح المجال لبناء مصالح كبيرة مكتسبة لفئات معينة ، وقد تنشأ عن هذه المصالح مايسمى بالمافيا المنظمة ، وذلك لحماية مصالح مجموعات معينة ، كما قد تنشأ امبراطوريات مالية كبيرة لها جذور فى الداخل والخارج ، ومثل هذه الأنواع من الجرائم الاقتصادية من الممكن أن تظهر ، لكننى لا أستطيع أن أجزم بذلك ، فهذا يتوقف على درجة انفتاحنا على الخارج فى ظل السياسات الانفتاحية .

وننتقل للبعد الأخير الخاص بالصبغة المحلية لبعض الجرائم الاقتصادية ، وأتصور أن انتشار الفقر وسوء توزيع الدخل سيؤدى إلى زيادة عمالة الأطفال ، وإذا كانت عمالة الطفل موجودة حاليا بالفعل ولاتمثل جريمة اقتصادية فإنها ستكون جريمة اقتصادية فى المستقبل لأنها ستضر بالطفل نفسه ، حيث سينشأ أميا ، كما ستضر بالمجتمع نفسه لأن عمالة الأطفال تحرم المجتمع من مجموعة كان يفترض أن تتعلم وتتدرب وتصبح أساسا للتقدم ، فالاستثمار البشرى هو أساس التقدم .

دكتور إبر هيم سعد الدين

أريد أن أركز على كلام دكتورة كريمة فأنا أختلف معها فى تعريف الجريمة الاقتصادية ؛ لأننا نتحدث عن الضوابط فى المصالح الاقتصادية ، بغض النظر عما إذا كان القانون يحميها أم لا وإذا قبلنا هذا التعريف فإن السؤال هو : كيف نحدد الأضرار ؟ فقد أدخل فى منافسة اقتصادية مع مشروع أخر ، ورغم أن المنافسة ستكون بطرق مشروعة فإن مصالح المشروع الذى أنافسه قد تتعرض للضرر ، إذن هل هذه المنافسة المشروعة جريمة ؟ كذلك بالنسبة لعمالة الأطفال ، نجد أن القانون المصرى يحرمها حتى أقل من ١٢ سنة ، لكن لوتصورنا أن عمل الأطفال فى مصر أيضا حتى ١٥ سنة ، فهل يجوز أن نقول إنها جريمة

اقتصادية ، وماذا تعنى كلمة الأضرار ؟ وهل ستكون مسألة تقدير الأضرار متروكة لتقدير خاص أو من يقدرها وبأى شكل ؟

الأستاذ محمد شومان

أود طرح ملاحظة سريعة ربما تفيد فى النقاش الدائر إن أغلب ماطرح تناول الجرائم الاقتصادية وكنت أود أن نركز على الجرائم المستحدثة ليس فقط من أجل الالتزام بموضوع وعنوان حلقة النقاش ، ولكن أيضا لكون الجرائم الاقتصادية المستحدثة مرتبطة بعملية التحول الاقتصادى والاجتماعى فى مصر الآن ، ولاشك أن هناك ارتباطا قويا بين الجرائم الاقتصادية والجرائم الاقتصادية المستحدثة ، وبالتالى لابد من التطرق إلى الجرائم الاقتصادية كإطار عام للتحليل ، لكن تبقى الأهمية للجرائم الاقتصادية المستحدثة ، ولسيناريوهات المستقبل بالنسبة لهذا النوع من الجرائم .

دكتور أحمد زايد

أنا أضم صوتى لصوت دكتورة كريمة ، فنحن فى حاجة إلى تطوير الطريقة التى يعمل بها القانون والعلاقة التى تربط الجهاز القانونى القائم بالتنفيذ والجهاز الذى يصدر التشريعات ، وأعتقد أنه بالنسبة لتعريف الجرائم الاقتصادية نحن فى حاجة إلى تطويره ، وتحديد العوامل والمؤثرات التى تسبب الضرر الاقتصادى .

كذلك نحن فى حاجة لفهم الجرائم الاقتصادية بصورة أدق قبل أن نبدأ فى الحديث عن المستقبل ، وأتصور أن هناك أهمية للتفاعل والحوار بين رجال القانون والباحثين فى كافة المجالات ، وفى هذا السياق أريد أن أطرح فكرة جاءت فى ذهنى وأنا استمع إلى مداخلات هذه الجلسة ، وسوف أصوغ هذه الفكرة فى تساؤل حول الدور الذى يلعبه القانون فى الجرائم الاقتصادية ، وسأعطى ثلاثة أمثلة توضح ما أقصد .

المثال الأول : يدور حول فكرة التواطؤ ، حيث تصدر بعض القرارات فى أوقات معينة ، قد تتأخر أحيانا أو لاتتأخر ، لكن مسألة التوقيت أعتقد أنها فى حاجة إلى دراسة من وجهة نظر علم الجريمة النقدى ، بحيث تتم معالجة هذه الأمورخاصة دورالقانون والعلاقة المعقدة بين من يصدرالقانون ومن يقوم بتنفيذه .

المثال الثانى : هو دور القانون فى قضية توظيف الأموال فإذا تتبعنا سياق القضية منذ بدايتها نجد أن محاميا تلاعب بالحكومة سنة كاملة ، والريان استمر بدون محاكمة لفترة طويلة ، مرة يعترض على المحكمة ، وتارة أخرى يعترض على القاضى ، ثم جاءت عملية الشيك ووجود مشتر التى قام بها محامى الريان . إن تضييع كل هذا الوقت والجهد يحتاج منا إلى وقفة ، إذ من الضرورى أن يطرح الباحثون الاجتماعيون على رجال القانون والشرطة مطالبة محددة بشأن الإسراع بتطبيق القانون وأن يكون القانون نفسه أكثر دقة وحسما ، وأن يواكب المشكلات التى تظهر فى المجتمع ، لانه إذا لم يفعل ذلك سيكون عاجزا . وأتصور أن هناك أهمية لتقديم رؤية نقدية للقانون . تتجاوز الثقافة الخاصة التى تذهب إلى أنه لاشئ فوق القانون ، لكن الحقيقة أن هذه الثقافة ، وهذا الشعار ينطوى على موقف أيديولوچى ، فالقانون يحمى مصالح معينة ، ويحمى سياسة معينة ، ويحمى بنية اقتصادية وسياسية تخدم فئات معينة .

المثال الثالث : مستمد مما طرحته دكتورة كريمة كريّم حول تقييم أو تقدير قيمة المشروعات الاقتصادية . فالتقييم قد لايكون سليما ، ومع ذلك يعتمد على القانون ، إذن القانون هنا قد يلعب دوراً فى الجريمة نفسها ، بعبارة أخرى قد تكون كل الإجراءات سليمة من الناحية القانونية ، لكن التقييم والبيع يتم لصالح شخص محدد .

هذه الأمثلة وغيرها تؤكد أهمية طرح فكرة مفهوم جديد للجريمة الاقتصادية من منظور اجتماعى . وأعتقد أنه من المهم أن تطرح هذه الفكرة على رجال القانون ، وأن يطوروا الأشكال القانونية السائدة والتى يتحملون المسئولية الأخلاقية عنها . ولاشك أن علم الجريمة النقدى يمكن أن يساهم فى تطوير مفهوم الجريمة الاقتصادية ودراسة وفهم أداء القضاء والشرطة ، ودراسة كثير من القضايا الأخرى .

والنقطة الأخيرة التى أختم بها كلامى تتعلق بسؤال دكتور إبراهيم سعد الدين : هل من الممكن أن يطور المجتمع أشكالا من الضبط الذاتى ؟ يبدو أن أحد المتطلبات الأساسية فى عملية تفكيك المجتمع وتحوله إلى الليبرالية أن يوجد ضبط ذاتى ، لذلك نجد علماء الاجتماع الأوائل مثل دور كايم تحدثوا عن التنظيمات الوسيطة التى تقع بين الدولة والأفراد وتحول دون طغيان الدولة على الأفراد ، أو

تحول سلوك الأفراد إلى نوع من الفوضى بدون قانون أو قيم . وأنا أعتقد أن الذى يحدث فى المجتمع المصرى لايؤدى إلى الضبط الذاتى . فأحد متطلبات الضبط الذاتى هو أنه تلقائى ، بمعنى أنه ينشأ من الأفراد ويصاحب بنيته ، ويتطور بشكل تلقائى ووفق آليات ذاتية داخلية ، أما مايحدث لدينا أن التطور يتم من خلال آليات خارجية ، كما لايتم بشكل مقنع أو فى إطار قيمى محدد ، بل أن هناك تفاوتا بين الأفراد فى الحكم على بعض أنماط القيم والسلوك ، وكل شخص يطور قيما وسلوكا خاصا به ، ولاتوجد الروابط التى ظهرت فى المجتمع الغربى المدنى ، فمادام أن التطور فى النظام الاجتماعى أو البنية يتم بشكل لاتلقائى وغير ذاتى يصبح الضبط الذاتى صعبا جدا ، ويحتاج لمرحلة طويلة حتى يتطور . . . .

دكتور جودة عبدالخالق

مع تقديرى الشخصى للدكتورة كريمة كريّم والدكتور أحمد زايد أجدنى على اختلاف جذرى معهما فى تعريف الجريمة الاقتصادية ، وأعتقد أنها نقطة أساسية لابد من حسمها لأنها ليست مجرد وجهة نظر بل معيار وضابط فى تناول الموضوع .

أهمية التعريف فى كون الجريمة ليست مفهوما أخلاقيا رغم أنها تقوم على تصوير أخلاقى بالضرورة ، ولكنها تظل مفهوما غير أخلاقى ، وهذه نقطة مهمة ، وبالتالى حين نقول ماهى الجريمة الاقتصادية ؟ نجيب هى عدوان على مصلحة يحميها القانون ، وقد نعترض على الجهة التى أصدرت القانون ، لكن حتى نضبط الفكر والسلوك لابد من الالتزام به .

فى هذا الإطار أريد أن أتحدث فى ثلاث نقاط :

النقطة الأولى : عبارة عن تحذير من التركيز على الإنتقال من مجتمع اشتراكى إلى مجتمع رأسمالى ، إن هذه نقطة مهمة ، لكن ليست نقطة وحيدة ، فيجب أن نأخذ فى الاعتبارالتطورات البنائية التى تحدث فى المجتمع المصرى ، بالإضافة إلى مسألة تغيير النظام الاقتصادى ، لأنه يمكن فهم ظهور أنماط جديدة من الجرائم الاقتصادية فى المجتمعات الاشتراكية . لاعلى أساس تغيير النظام ، بل فى ضوء تغيير الأوضاع المادية والتكنولوجية فى هذه المجتمعات .

النقطة الثانية : ونحن نتحدث عن الجريمة الاقتصادية المستحدثة يجب أن نتحدث من منطق أن الوقاية خير من العلاج ، وألفت النظر هنا إلى الدور الخطير الذى لعبه الإعلام فى خلق أنماط من القيم لاعلاقة لها من قريب ولامن بعيد بقدرات أفراد المجتمع ، وبالتالى قد يخلق ذلك لدى الكثيرين نزعة إلى ارتكاب الجرائم ، ومنها الجرائم الاقتصادية .

النقطة الثالثة : بدلا من أن نعدد أنواع الجرائم الاقتصادية المستحدثة أفضل الحديث عما يمكن أن نسميه خصائص الجريمة المستحدثة لأننا نتحدث عن مجهول ، والمجهول لايمكن أن نعرفه ، وإنما دعونا نسأل ماهى ملامح وخصائص الجريمة المستحدثة ؟ وأنا أتأمل هذا السؤال لدى عدد من الأسئلة الفرعية:

السؤال الفرعى الأول : هل الجريمة الاقتصادية المستحدثة تمس بعض الأفراد أو شريحة ضيقة من الأفراد أم قطاعات عريضة من المجتمع ؟ وأتحدث هنا بمنطق قانون الأعداد الكبيرة فمن المحتمل وجود جرائم تمس عددا محدودا وأخرى تمس أعدادا كبيرة ، لكن نتحدث عن الكثرة الغالبة من الجرائم المستحدثة.

السؤال الفرعى الثانى : هل الجرائم المستحدثة يقوم بها أفراد بصفة غالبة أم جماعات منظمة ؟ والصفة الغالبة هنا سؤال مهم جدا .

السؤال الفرعى الثالث : هل هذه الجرائم تمس ممتلكات الأفراد وفق التعبير القانونى أم أنها تمس بالإضافة لهذا ، وربما بدرجة متزايدة ممتلكات المجتمع ، الملكية العامة بالمعنى الواسع ليست فقط ملكية هذا المبنى أو المصنع ، بل ملكية الهواء والماء ... الخ .

هذه الأسئلة مهمة للغاية . واسمحوا لى أن أبدأ اجتهادى فى الإجابة عليها ، وأطرح استنتاجا متعلقا ليس بالقانون ولكن متعلقا بالشق الإجرائى ، ويؤكد هذا أنى لست قانونيا ، ولكن هذه اجتهادات .

أنا أتصور فى ظل ماقيل أن الجريمة الاقتصادية المستحدثة ستكون بصفة غالبة جريمة تمس قطاعات عريضة من المجتمع ، فجريمة السرقة فى الماضى كانت محدودة وواضحة ، أى شخص يستولى على ثروة شخص آخر ، كذلك كانت البنوك تستخدم بطاقات وأوراقا لتسجيل ودائع العملاء ، أما الآن ونحن

نتحدث عن أدوات الكترونية ، فمن الممكن السطو على عدة بنوك من خلال الضغط على زر واحد فى جهاز ، أى أننا ننتقل إلى عصر جديد تلعب فيه المعلومات والأدوات التكنولوچية دورا خطيرا ، وبالتالى أنا أتفق مع دكتور إبراهيم سعد الدين فى أنه لابد من إعادة النظر فى العملية التشريعية ، وأن يعاد هيكلة العملية التشريعية فى اتجاه التوسيع والتعميق الذى تحدثنا عنه .

أما إجابة عن السؤال الفرعى الثانى فهى أن الجرائم المستحدثة تتطلب درجة عالية من التدريب والتنسيق بما يعنى أنه لن يمكن القيام بها على مستوى حرفى صغير ، بل تتم فى إطار منظم جدا ، بمعنى أن مشروعات تمارس هذا العمل ، وأن كل العمليات منظمة وتدار بطرق خفية وفى اطار تحتى ، وليس فى إطار سافر ومعلن .

وهنا أنتقل للسؤال الفرعى الثالث ، وأتصور أن الجرائم الاقتصادية المستحدثة ستمس ممتلكات المجتمع ، وسيزداد الاتجاه إلى الاعتداء على البيئة ، وعلى سبيل المثال إذا حاول صاحب مصنع كيماويات تحقيق مكاسب أكبر من خلال إلقاء مخلفات صناعته فى النيل ، فإن ذلك سيضر بالمجتمع ، وإذا لم يكن القانون يجرم هذا السلوك فهى ليست جريمة مع احترامى لما ذهبت إليه دكتورة كريمة و دكتور أحمد . وإنما لكى تعتبر جريمة لابد من الرجوع إلى فاعلها وتجريمه ومعاقبته ، ولابد أن يكون هناك نص فى القانون ، وبالتالى هذا مبدأ هام فى القانون ، وفيما يتعلق بالمسائل الإجرائية أنه لايمكن رفع الدعوى إليها إذا كان لصاحب الدعوى مصلحة وهنا عندما تتعلق الجريمة بالاعتداء على مياه النيل أو الهواء أو أشياء أخرى تعتبر فى حكم ملكية المجتمع ككل ، فمن يقيم الدعوى ؟ أعتقد بضرورة مراجعة شاملة للعملية الإجرائية حتى يمكن التصدى للجريمة التى تأخذ هذه السمات .

وفى الأخير لدى تعليق سريع على ماطرحه دكتور أحمد زايد حول دور القانون فى التشريع حيث أرى أن مجلس الشعب أو البرلمان هو الذى يشرع ، وبالتالى الاعتراض يكون على الهيئة التشريعية لأنها تحدد محتوى ووظيفة رجل القانون ، وهذا التمييز يؤكد أهمية النقطة التى أثيرت حول بنية النظام السياسى ، وتوزيعات القوى فى المجتمع ، ومدى ديمقراطية النظام ، وقدرة الشعب على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة .

استاذ مصطفى الحسينى

فى نطاق الجدل القائم حول القانون والجريمة الاقتصادية ، أعتقد أن مصدر الاختلاف الشديد أنه يوجد تداخل فى الكلام مابين التشريع وفلسفة التشريع ، والتعريف الذى قدمه دكتور جودة عبدالخالق دقيق وعلمى من حيث كون الجريمة الاقتصادية هى الإضرار بمصلحة اقتصادية يحميها القانون ، وهذه مسألة تتعلق بفلسفة التشريع ، أى فلسفة السلطة .

النقطة الثانية ، إذا كنا نتحدث عن جريمة فنحن قد دخلنا فى نطاق القانون الجنائى ، ونترك أى أمثلة أو حالات تتعلق بالقانون المدنى ، ولكى أوضح ذلك أشير إلى أن القانون الحالى يجرم إصدار شيك بدون رصيد ، ولايجرم عدم الوفاء بالكمبيالة لأنه فى الحالة الأولى توافر سوء النية . وهنا أنتقل إلى معايير التجريم نفسها ، والتى تأخذ بها كل التشريعات ، إذ يوجد معياران ، ومعظم التشريعات تأخذ بالمعيارين حسب الحالات :

المعيار الأول : يسمى سوء النية أو الدافع .

المعيار الثانى : عناية الشخص الحريص .

ففى جرائم يفترض فيها سوء النية ، وجرائم أخرى لايفترض فى مرتكبها سوء النية ، والنوع الثانى ينقسم إلى مستويين هما : الإهمال البسيط ، والإهمال الجسيم .

وإذا أخذنا الجرائم الاقتصادية ، نجد البنك الذى يعطى قروضا بدون ضمانات كافية لم يبذل عناية الشخص الحريص ، وهل هذا الفعل يعتبر إهمالا بسيطا أم إهمالا جسيما ؟ الإجابة تتوقف على الحجم وعلى نوع العناية التى كان من المفروض أن يبذلها ولم تبذل ، لكن فى الحالتين نحن إزاء جريمة سواء كانت إهمالا بسيطا أو إهمالا جسيما .

وعندما نتحدث عن الجريمة الاقتصادية لابد أن نعرف هل يتوافر المعياران أو الأساسان للتجريم ، ففى حالات معينة ، أى هل توافر سوء النية ولم يثبت الإهمال وبالنسبة للذى يدير بنكاً لابد أن نبحث عن العناية وليس على النية ، ومن الممكن توافر العنصرين لكن عدم بذل العناية يجرم . الحاجة الثالثة والتى أثيرت فى النقاش والخاصة بنقص التشريعات ، وأتصور أن هذا النقص أمر طبيعى لأن التشريع يلحق بالظواهر ولايستبقها ، وربما يتحسب التشريع الظواهر – كما

أشار دكتور جودة عبدالخالق - لأهمية عمل قوانين وإجراءات جديدة تتعلق بالبيئة.

وأرى أن المشاكل الأساسية التى تواجهنا فى مصر إزاء الجريمة الاقتصادية تتركز فى كوننا لم نعرف مجموعتين من التشريعات :

١ - مجموعات تشريعات حماية المستهلك .

٢ - مجموعات تشريعات حماية البيئة .

توجد قوانين لحماية المستهلك وحماية البيئة لكنها ليست كافية ، وعبارة عن كلام مرسل . وإذا وجدنا فى بعضها عقوبات فهى خفيفة ، محدودة للغاية . ولكى أوضح هذه الفكرة أشير إلى أن تشريعات حماية المستهلك فى بريطانيا سنة ١٩٧٦ ذهبت إلى منع قطع الغاز والمياه والكهرباء عن المستهلكين الذين لم يسددوا مستحقات الشركة ، لأن ذلك قد يتسبب فى موت بعض المستهلكين ، وهنا نموذج واحد من نماذج تشريعات حماية المستهلك التى أشرت إليها

والنقطة التى أثارها دكتو إبراهيم سعد الدين حول العلاقة التعاقدية مهمة للغاية ، ففى بريطانيا حق الإضراب مكفول على أن تنظمه النقابات ، وعندما تقرر نقابة الإضراب ويوافق عليه الاتحاد العام للنقابات يصبح إضرابا قانونيا ، لكن عندما لايوافق اتحاد النقابات يصبح الإضراب غير قانونى .

ونجد الصيغة التعاقدية واضحة تماما فى المجتمع الأمريكى حتى داخل الأسرة الواحدة ، وبين الآباء والأبناء ، وأتصور أن العلاقات التعاقدية تقررها درجة التفاعل الاجتماعى ودور الدولة ، وأرى أن رؤية المستقبل يجب أن تنصب على بيئة المجتمع والقانون أكثر من التركيز على جرائم محددة .

دكتور محمود منصور

أنا لست من أهل الاختصاص ، وسأحاول الحديث عن الجريمة المستحدثة ، وأحاول استشراف مستقبلها فى المدى المتوسط ، وسأطرح مقولة أساسية حول دور الدولة ومسؤليتها فى بعض هذه الجرائم . فالدولة المصرية لها خصوصية تاريخية وسياسية ، فهى دولة مركزية ممتدة عبر التاريخ ، وتتسم مؤسسات المجتمع المدنى بالضعف الشديد ، وبالتالى لاتستطيع القيام بدور الضبط الذاتى أو المؤسسات الوسيطة . من هنا فإن دور الدولة سيستمر وستلعب دورا مهما على

المدى المتوسط . وأتصور أن مؤسسات الدولة والأجهزة البيروقراطية تعانى من ظهور جرائم مستحدثة ربما تفوق فى ضخامتها وعمق تأثيرها مايرتكبه الأفراد العاديين ، وأستطيع أن أقول إن الجريمة فى العقد القادم على الأقل ستكون من خلال أجهزة الدولة ، وأن جريمة الأفراد ستكون تفريعا لهذه الجريمة ، ولاشك أن هذا وضع خطير ، ولن يتوقف إلا إذا نمت مؤسسات المجتمع المدنى وتمكنت من القيام بدور رقابى فعال ، دور الضبط الذاتى فى مجتمع ديمقراطى .

أستاذ محمد شومان

أتصور أن الموضوع قد اتضحت أبعاده ، وفى هذا الإطار سأطرح عدة ملاحظات :

الملاحظة الأولى : خاصة بالجدل المثار حول تعريف الجريمة الاقتصادية بين اتجاهين : الأول يأخذ بالمنظور القانونى ، والثانى يأخذ بالمنظور الاجتماعى أو الاقتصادى ، وبداية أنا منحاز للتعريف القانونى نظرا لأنه يحدد مفهوم الضرر ، رغم افتقاره للجوانب الاجتماعية التى قد ينحاز إليها المشرع أو يعبر عنها عندما يصدر القانون .

وفى الحقيقة أن الجدل بين التعريف القانونى والتعريف الاجتماعى هو جدل طويل ، وتحفل به أدبيات علم اجتماع الجريمة ، وقد حسمت الاتجاهات الحديثة هذا الجدل فى اتجاه الأخذ بالتعريف القانونى مع إعطاء مساحة لوجهة النظر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لتعبرا عن نفسهما وتعملا على تطوير القانون . بكلام أخر انتهى التضاد والصدام التقليدى بين المنظورين القانونى والمجتمعى ، وتحول إلى نوع من الاتفاق أو الالتقاء الذى يسمح للمنظورين القانونى والمجتمعى بالعمل جنبا إلى جنب لتحقيق العدالة . وفكرة هذا الالتقاء أو عملية المواءمة بين المنظورين تقوم على الاستفادة من الانتقادات الاجتماعية لفلسفة التشريع والقانون فى تطوير بنية القانون ذاته وفى دراسة وفهم عملية تطبيقه علاوة على مؤسسات التشريع ، وأتصور أنه من المهم أن نصل إلى مثل هذه الصياغة الاتفاقية ونحقق هذا التواؤم ، وندعو ونعمل على قدر الإمكان ومن خلال الحوار والجدل مع رجال التشريع والقانون على تطوير القانون ومؤسسات تطبيقه بحيث تواكب مايحدث فى المجتمع من ظواهر اجتماعية واقتصادية وسياسية .

الملاحظة الثانية : تدور حول ملامح وسمات الجرائم الاقتصادية المستحدثة التى أشار إليها دكتور جودة عبدالخالق ، لكن ثمة أبعادا أو سمات مهمة أخرى للجرائم الاقتصادية المستحدثة . السمة الأولى هى ارتباطها بالنظام السياسى أو بالتحديد ببعض أفراد من النخبة السياسية ، ومثل هذا الارتباط لم يعد ظاهرة محلية بل أصبح ظاهرة دولية نلحظها الآن فى العالم شرقا وغربا ، وقد كشف النقاب فى الفترة الأخيرة عن العديد من الفضائح السياسية والاقتصادية فى اليابان وإيطاليا والأرجنتين ، مما يؤكد علاقة الارتباط بين الجرائم الاقتصادية المنظمة والنخبة السياسية الحاكمة .

فى هذا السياق أرجح أن بعض الجرائم الاقتصادية الكبرى التى عرفتها مصر منذ السبعينيات ارتبطت بأفراد من النخبة السياسية ، وربما تتضح أبعاد هذا التداخل والارتباط عندما يكشف النقاب عن بعض هذه القضايا فى المستقبل ، وأتصور أن المجال مفتوح أمام مايعرف بعلم اجتماع الفساد الذى أخذت ملامحه تتبلور لدراسة هذه الموضوعات والكشف عنها .

أما السمة الثانية فهى عدم تحديد المجنى عليه أو المجنى عليهم فى الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، مثل الغش فى المواد الغذائية ، أو جرائم الائتمان ، أو سرقة المعلومات ، أو غسل الأموال القذرة ، فالمجنى عليه فى هذه الجرائم يتجسد فى شريحة واسعة ، وربما يصل الضرر للمجتمع بأسره وهذه النقطة أود التركيز عليها فى الحوار ، إذ كيف يمكن حماية المجتمع ككل ؟ وكيف يمكن تحريكه للدفاع عن نفسه وخصوصا أن القانون المصرى لايحدد صاحب الحق فى رفع الدعوى الجنائية فى حالة حدوث جرائم اقتصادية ذات تأثير عام ، أو يقصر هذا الحق على النيابة .

الملاحظة الثالثة : التى أود أن أطرحها خاصة بالاتجاه العام الذى ساد حلقة النقاش حول أن المستقبل سيشهد زيادة فى معدل وحجم أنواع الجرائم الاقتصادية ، وقد تبلور هذا الاتجاه نتيجة تقييم لطبيعة التحولات الاقتصادية فى المرحلة القادمة والنتائج المتوقعة لسياسات الإصلاح الاقتصادى وانعكاساتها على الأوضاع الاجتماعية ، لكن أتصور أنه من المهم إدخال العوامل الثقافية والسياسية فى استشراف صور المستقبل للجرائم الاقتصادية المستحدثة فى التسعينيات أو ماتبقى منها . فلا يمكن مثلا إنكار البعد الثقافى والقيمى المؤثر فى

ظهور جرائم ضرب السياحة كنشاط اقتصادى ، ولايمكن التقليل أبدا من مظاهر وآليات الانقسام الثقافى فى المجتمع المصرى بين تيارات سلفية جامدة ، وتيارات أخرى تدعو للحداثة والنقل عن الغرب ، وقد توجد بين التيارين اتجاهات أو تيارات تأخذ موقف وسطا ، لكن تبقى الصورة العامة أن هناك انقساما وصراعا ثقافيا وقيميا فى المجتمع المصرى ينتج مواقف مختلفة من بعض الأنشطة والممارسات الاقتصادية ، ومثل هذا الصراع سيؤثر بلاشك فى مستقبل الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، بمعنى أنه قد يؤدى إلى زيادتها ، أو على العكس يؤدى إلى تحجيمها ، وفى كل الأحوال مطلوب دراسة تأثير هذا البعد الثقافى جنبا إلى جنب مع الأبعاد الاقتصادية .

كذلك العوامل السياسية لها دور كبير فى حسابات المستقبل . فالمناخ السياسى والهامش الديمقراطى المتاح ومدى الحريات العامة ، كل هذه العوامل ستؤثر فى مستقبل الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، وقد أتساءل هنا عن مدى قدرة النظام السياسى على استيعاب وترشيد آثار سياسات الإصلاح الاقتصادى ، فمثلا هل سيسمح بحق الإضراب ، ويفتح الطريق لدعم وتطوير الأشكال التعاقدية فى المجتمع أم أن الإطار السياسى سيظل ثابتا ، بينما يتغير الإطار الاقتصادى للمجتمع .

الملاحظة الرابعة : تتصل بالملاحظة السابقة من زاوية أن استمرار وزيادة الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، والآثار الاجتماعية والإعلامية والسياسية المتوقعة لذلك قد تهدد مفهوم العدالة فى المجتمع ، سواء العدالة الاجتماعية أو عدالة تطبيق القانون ، ولاشك أن الافتقار للعدالة يقلص من شرعية النظام ويهز من مصداقية مفهوم المواطنة ، وتفرز هذه الأوضاع . إضافة إلى عوامل أخرى تهديدات جديدة للنظام وللاستقرار الداخلى ، وبالتالى لفرص نجاح التنمية .

الملاحظة الخامسة والأخيرة : حول ماهو الحل ، أو كيف يمكن مواجهة الجرائم الاقتصادية المستحدثة ؟ وسأحاول طرح تصورات وقائية عامة :

١ - مناشدة السلطة التشريعية للحد من الفجوة بين القانون والظواهر الإجرامية المستحدثة ، وتحديث وتطوير المؤسسات التى تقوم بتطبيق القانون .

٢ - التأكيد على فكرة الضبط الذاتى التى طرحها دكتور إبراهيم سعد الدين ، ومحاولة إقناع جماعات المصالح ومؤسسات المجتمع المدنى بأهمية تبنيها والعمل على تحقيقها .

٣ - دعوة جمعيات رجال الأعمال والاتحادات المهنية والغرف التجارية لوضع مواثيق وأعراف مهنية تحد من قدرة بعض أعضائها فى التحايل على مواد القانون ، بمعنى هل يمكن أن تتضافر هذه الأعراف والمواثيق مع القانون للحد من الظواهر الاجرامية ؟

٤ - العمل بالطرق السليمة المشروعة ومن خلال مؤسسات وأدوات المجتمع المدنى من أجل تطوير مؤسسات النظام السياسى بحيث تتوام مع الاتجاه نحو الخصخصة والليبرالية الاقتصادية .

دكتور إبراهيم سعد الدين

اعتقد أننا قد وصلنا إلى النهاية وقد وضعنا الآن أرضية فى موضوع صعب وشائك ونيابة عن إدارة الندوة وعن المركز القومى أشكر جميع الحاضرين .

ثانيا: اتجاهات المناقشة

انتظم الحوار حول ورقة العمل المقدمة من قسم بحوث الجريمة ، وبهدف طرح رؤية استشرافية لإشكالية الجريمة الاقتصادية المستحدثة ، والتحولات خلال حقبة التسعينيات تركز على التوقعات والحلول .

ويمكن بلورة أهم الاتجاهات الرئيسية للجدل والنقاش حول إشكاليات حلقة النقاش فى خمسة موضوعات رئيسية هى :-

١ - تعريف الجريمة الاقتصادية .

٢ - عوامل ظهور الجرائم الاقتصادية المستحدثة .

٣ - بعض خصائص الجرائم الاقتصادية المستحدثة .

٤ - الرؤية الاستشرافية لإشكاليات الجريمة الاقتصادية فى التسعينيات .

٥ - الحلول المقترحة .

أولا : تعريف الجريمة الاقتصادية

ثار جدل ونقاش حول تعريف الجريمة الاقتصادية ، وقد ساهم فى هذا الجدل كل المشاركين انطلاقا من كون التعريف عملية أساسية فى طرح أى رؤية استشرافية ، وقد تبلورت ثلاثة اتجاهات رئيسية :-

الأول : يرى أن الجريمة الاقتصادية هى كل اعتداء على مصلحة اقتصادية يحميها القانون ، بينما ذهب أصحاب الاتجاه الثانى للقول بأن القانون قد لايغطى كل الظواهر الإجرامية فى المجال الاقتصادى ، وظهر اتجاه ثالث يدعو إلى التقريب والمواءمة بين المنظورين القانونى والاجتماعى استنادا إلى الاتجاهات الحديثة فى علم اجتماع الجريمة ، والتى تأخذ بالتعريف القانونى وتسمح فى الوقت ذاته بوجهة النظر الاجتماعية للتعبير عن نفسها ونقد القانون والعمل على تطويره وتحسين أداء المؤسسات التى تقوم بتنفيذه .

ثانيا : عوامل ظهور الجرائم الاقتصادية المستحدثة

اهتم المشاركون بالكشف عن عوامل ظهور الجرائم الاقتصادية المستحدثة فى المجتمع المصرى ، حيث برز اتفاق عام على ارتباط هذه الجرائم بفترة التحولات الاقتصادية والاجتماعية التى حدثت فى السبعينيات بعد الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى .

وفى هذا السياق ركز بعض المشاركين على التحولات القيمية وأثرها فى زيادة الاستهلاك وانتشار الجريمة ، بينما ركز رأى آخر على ثقل العامل الخارجى فى تشكيل البنية الاجتماعية والنمط الاقتصادى السائد ، وظهر رأى ثالث يركز على دور الدولة ومسئوليتها فى ظهور وانتشار الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، خاصة أن العديد من الجرائم التى كشف عنها فى السبعينيات ارتبطت بأفراد ينتمون إلى النخبة السياسية . كما أن الدولة تعتبر مسئولة عن الفجوة التى حدثت بين القانون والظواهر الاقتصادية إضافة إلى ضعف تطبيق القانون .

وعلاوة على الأسباب السابقة ، برز اتجاه يربط بين التطور التكنولوجى وسهولة نقل المعلومات والأموال ، وظهور الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، مثل غسل الأموال وشركات توظيف الأموال .

ثالثا : بعض خصائص الجرائم الاقتصادية المستحدثة

لم يعكس النقاش وجود خلافات حول سمات أو خصائص الجرائم الاقتصادية المستحدثة ، واجتهد كل مشارك ممن تطرقوا لهذا الموضوع فى استكمال جوانبه المختلفة ، حيث برز اتفاق عام على أن الجريمة الاقتصادية هى جريمة منظمة لها بعد محلى وأخر دولى ، كما ترتبط بالاعتداء على مصالح عامة ، أى لاتقتصر على الإضرار بمصالح شخص أو عدد من الأشخاص ، بل قد يتصل الضرر بالبيئة مثل جرائم تلويث مياه النيل .

وبرز استخدام التكنولوجيا كإحدى سمات الجرائم الاقتصادية المستحدثة إضافة إلى ارتباطها ببعض أفراد النخبة السياسية أو الأجهزة البيروقراطية للدولة.

وانتهى النقاش إلى ضرورة مراجعة وتطوير إجراءات رفع الدعوى الجنائية فى بعض الاعتداءات أو الظواهر الإجرامية التى يقع ضررها على أفراد المجتمع بعامة .

رابعا : الرؤية الاستشرافية لإشكاليات الجريمة الاقتصادية فى التسعينيات

أكد المشاركون صعوبة تقديم رؤية استشرافية متكاملة أو سيناريوهات محددة لإشكاليات الجريمة المستحدثة والتحولات خلال حقبة التسعينيات ، لكنهم – أى المشاركون – اتفقوا على تقديم تصورات أو افتراضات عامة لما تبقى من سنوات فى عقد التسعينيات .

الافتراض الأول أن سياسات الإصلاح الاقتصادى ، وعملية بيع وحدات القطاع العام ، ودعم الاتجاه للانفتاح على الخارج ، ستعمق من حدة المشكلات الاجتماعية ، وستؤثر بالسلب على مستوى معيشة الطبقات الشعبية منخفضة الدخل ، علاوة على قطاع مهم من الطبقة الوسطى ، وأكد المشاركون أن الانعكاسات السلبية المتوقعة للتحولات الاقتصادية واقتصاد السوق تمثل نقطة اتفاق بين الحكومة والمؤسسات الدولية ، لذلك فقد تقرر إنشاء الصندوق الاجتماعى ، لتخفيف الأعباء التى ستقع على المواطنين .

الافتراض الثانى أنه فى ظل الاتفاق على توقع آثار سلبية للإصلاح الاقتصادى على الأوضاع الاجتماعية ، اتفق المشاركون على فرضية زيادة أنماط

الجريمة ، ومعدلاتها ، واستمرار أو ظهور جرائم اقتصادية جديدة ترتبط بعملية تقييم وبيع شركات القطاع العام ، وغسل الأموال ، وتداول المعلومات ، والاعتداء على البيئة .

الافتراض الثالث – يقوم على صعوبة تحديد أنماط معينة من الجرائم الاقتصادية المستحدثة وتوقع زيادتها فى السنوات القادمة ، فالظاهرة مازالت جديدة ، وتحتاج إلى مزيد من الدراسة للتعرف عليها ، وبالتالى برز رأى يدعو إلى التركيز على بيئة الجريمة الاقتصادية المستحدثة ، أو العوامل التى تفرزها ، وكذلك بنية القانون ، وموقف الدولة ومؤسسات المجتمع المدنى . بينما طرح رأى أخر يرى ضرورة الاهتمام بالابعاد الدولية وعملية إلحاق الاقتصاد المصرى بالاقتصاد العالمى جنبا إلى جنب ، مع الاهتمام بالبعد المحلى الخاص بالبيئة المحلية ، ويلاحظ أن ممثلى الرأى القائل بأهمية البعد الدولى قد نبهوا إلى احتمال دخول مايعرف بالجريمة المنظمة وشبكات المافيا إلى مصر .

وظهر رأى ثالث يؤكد أهمية فهم وتحليل المناخ السياسى والثقافى فى مصر خلال السنوات القادمة حتى يمكن طرح رؤية واضحة لمستقبل الجريمة الاقتصادية وخاصة وأن احتمالات التطور الديمقراطى والصراع الثقافى والقيمى داخل المجتمع المصرى من شأنها التأثير بعمق على مستوى الاستقرار ومعدلات الجريمة الاقتصادية .

ويمكن القول بأن الآراء الثلاثة المطروحة قد تكاملت فيما بينها ، حيث ساد النقاش اتجاه عام حول ضرورة فهم ودراسة التحولات المتسارعة فى بنية المجتمع المصرى كإطار محدد لمستقبل الجريمة الاقتصادية المستحدثة ، وشدد المشاركون على أهمية تكامل الرؤية الاستشرافية لمستقبل الجريمة ، وضرورة اعتمادها على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والثقافية والسياسية والدولية ، علاوة على التطور التكنولوجى .

خامسا: الحلول المقترحة

١ – اتفق المشاركون على ضرورة سد الفجوة بين القانون وبعض الظواهر الإجرامية التى لم يجرمها القانون المصرى . كما طرح رأى يدعو إلى دراسة عملية إصدار القانون وتطبيقه من خلال مقولات علم الجريمة

النقدى ، وكذلك بلورة تعريف للجريمة الاقتصادية يغطى الجوانب القانونية والاجتماعية والاهتمام بتطوير مجموعات القوانين التى تحمى البيئة والمستهلك .

٢ - برز اتجاه قوى إلى أهمية أن يشارك علماء الاجتماع والسياسة والاقتصاد رجال القانون فى عملية التشريع بحيث لاتقتصر العملية التشريعية على الجوانب القانونية الفنية أو المشاركة السياسية لمجلس الشعب صاحب السلطة التشريعية .

٣ - ظهرت اقتراحات محددة بشأن تطوير الجوانب القانونية والإجرائية الخاصة برفع الدعوى الجنائية فى الجرائم الاقتصادية المستحدثة التى تلحق أضرارا بالبيئة أو بالمجتمع .

كما اقترح أيضا الإسراع بعملية تطبيق القانون والحسم فى الإجراءات الخاصة بتطبيق القانون فى القضايا الاقتصادية المستحدثة والتمييز بين الجرائم التى تقع بعمد والجرائم التى تقع نتيجة الإهمال أو الخطأ غير العمدى .

٤ - ساد الاتجاه إلى أهمية إيجاد وتطوير آليات للضبط والرقابة الذاتية تقوم بوضعها مؤسسات المجتمع ، وكذلك تطوير العلاقات التفاوضية بين القوى والفاعليات الاجتماعية المختلفة ، وبرزت هذه الأفكار فى سياق الحديث عن تآكل دور الدولة المصرية وانسحابها فى مرحلة الليبرالية الاقتصادية ، ومقارنة ذلك بأشكال الضبط الذاتى وآليات التفاوض داخل المجتمعات الغربية التى عرفت اقتصاد السوق والليبرالية السياسية منذ وقت طويل .

ورغم الاتفاق على فكرتى الضبط الذاتى والعلاقات التفاوضية ، إلا أن ثمة تساؤلات طرحت بشأن إمكانية تحقيق ذلك فى المجتمع المصرى ، حيث تتسم مؤسسات المجتمع المدنى بالضعف والتشتت ، كما أن الإطار القانونى لايسمح بظهور أشكال تفاوضية كالإضراب . واتفق المشاركون على ضرورة تشجيع مؤسسات المجتمع المدنى ودعمها للقيام بالدور الرقابى والتفاوضى .

٥ - فى سياق البحث عن آليات للضبط الذاتى ، طرح رأى بشأن تطوير المواثيق والأعراف والقواعد الذاتية التى تحكم عمل جماعات رجال الأعمال

والاتحادات المهنية والغرف التجارية ، بحيث تعمل هذه المواثيق مع القانون لسد كل الثغرات التى يمكن لبعض الأفراد استغلالها لصالحهم .

ملاحظات ختامية

رغم صعوبة موضوع حلقة النقاش فإن الآراء والاتجاهات التى طرحت تناولت قضايا بالغة الأهمية ، وحاولت رسم صورة واقعية للجرائم الاقتصادية المستحدثة ، وتلمس ملامح رؤية مستقبلية . وقد اتسم النقاش بالجدة ، إذ اقترب من موضوعات لم تطرح من قبل على نطاق واسع ، لذلك لم يبرز كثير من نقاط الخلاف ، واتجه أغلب المشاركين للاتفاق حول ما أثير ، أو تقديم رؤى تتكامل ولاتتعارض ، وذلك نتيجة جدة الموضوع ، وميل المشاركين لمحاولة استكشاف أبعاده المختلفة .

فى هذا السياق يمكن إثارة عدد من الملاحظات التى قد تساهم فى المستقبل فى تطوير الاهتمام بموضوع الرؤية الاستشرافية للجريمة الاقتصادية :

الملاحظة الأولى

غلبة الطابع النظرى المجرد على النقاش خاصة فيما يتعلق بالحوار حول تعريف الجريمة الاقتصادية ، وعلاقة القانون بالوقائع والظواهر الإجرامية . ويمكن القول إن هذا الجدل قد استقطع مساحة كبيرة من وقت وجهد المشاركين .

الملاحظة الثانية

التركيز على الأبعاد الاقتصادية والآثار الاجتماعية المتوقعة عن تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادى فى استشراف مستقبل الجريمة الاقتصادية ، فى مقابل ضعف الاهتمام بالأبعاد الثقافية والسياسية والقيمية . بعبارة أخرى اتسم النقاش بعدم التوازن فى معالجة الأبعاد المجتمعية المختلفة ، وذلك رغم الدعوة التى تبنتها ورقة الحوار بشأن ضرورة تكامل المناهج والعلوم الاجتماعية فى تناول الموضوع .

الملاحظة الثالثة

ضعف الاهتمام بالبحث عن حلول تمكن من مواجهة أنماط الجريمة الاقتصادية وتطورها فى المستقبل ، حيث أدت جدة الموضوع وغياب الدراسات السابقة ، بالإضافة إلى عدم التيقن من اتجاهات ونتائج السياسة الاقتصادية والتشريعية فى التسعينيات إلى الابتعاد عن البحث فى مستقبل أنماط الجريمة الاقتصادية والحلول الممكنة .

الملاحظة الرابعة

تتعلق بالأبحاث المستقبلية فى مجال الجريمة بعامة والجرائم الاقتصادية بخاصة ، حيث كشف مستوى النقاش والقضايا المطروحة عن جدة الموضوع وأهميته ، وغياب الدراسات السابقة التى تطرقت للموضوع ، وبالتالي الحاجة الماسة للاهتمام بالدراسات المستقبلية حول الجريمة فى مصر من مختلف أبعادها الاجتماعية والقانونية والاقتصادية والثقافية ولعل الإسهام الحقيقى لحلقة النقاش هو لفت الأنظار إلى أهمية دراسة مستقبل الجريمة فى مصر .

الملاحـــق

ملحق حلقة النقاش حول

الابعاد التطبيقية للجرائم الاقتصادية المستحدثة

الاوراق المرجعية

ماهية تحويل واخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ودور المدعى العام الاشتراكى فى مواجهتها

علي راغب*

سنستعرض فى هذا البحث أحدث السياسات الجنائية التى استحدثتها المعاهدة الدولية للأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات التى وقعت فى فيينا سنة ١٩٨٨ م وذلك فى مجال تجريم عمليات تحويل وإخفاء الأموال ، سواء كانت تتم بواسطة أفراد أو عصابات منظمة أو هيئات أو شركات أو بنوك موضحين صور التجريم التى نصت عليها تلك المعاهدة ، وطالبت جميع الدول الالتزام ، بها كما نعرض لنماذج لخطوات عمليات تحويل وإخفاء الأموال التى تم اكتشافها فى بعض بلدان العالم لإيضاح مدى صعوبة اكتشاف تلك العمليات ، حيث تأخذ تلك الجريمة أشكالا متعددة حسب التطور الاقتصادى والسياسى والاجتماعى للمجتمع ، حيث اتسع نطاق الجرائم المالية فى بعض المجتمعات وتطورت وسائل ارتكابها ، ولم تعد نشاطا فرديا يقترفه شخص أو مجموعة من الأشخاص بوسائل تقليدية وبدائية ، وظهر ما يعرف بالجريمة المنظمة التى تقف وراءها مجموعة من الكوارد البشرية المنظمة والمدربة والمتخصصه تدعمها موارد مالية ضخمة وشبكة معقدة من العلاقات والاتصالات ، ومن أبرز صور تلك الجريمة ، والتى تسمى على مستوى المكافحة الدولى بجريمة غسيل الاموال Money LAundring Crime أو جريمة تحويل واخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات بحكم طبيعتها تستلزم وجود أكثر من لاعب تتوزع الأدوار بينهم ، من بين هؤلاء اللاعبيين متعهدو الغسيل والبنوك والشركات وعصابات

* عميد دكتور، الإدارة العامة لمكافحة المخدرات .

المخدرات ، كما قد تتوزع عناصر الجريمة على أكثر من بلد بالقدر الذى يمكن وصفها بأنها فى بعض الحالات جريمة متعددة الجنسيات (جريمة ذات طبيعية دولية) ، لذا نجد لزاما علينا أن نستعرض دور جهاز المدعى العام الاشتراكى فى مواجهة تلك الجريمة . ثم أخيرا نستعرض أهم التوصيات لمكافحة جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات .

أولا : ماهية جريمة إخفاء أموال المخدرات

تحقق بعض النشاطات الإجرامية فوائد وإيرادات مالية ضخمة ، وتنخرط فى هذه النشاطات عصابات ومؤسسات كبيرة تضارع إمكاناتها بعض الدول ، تتركز هذه الأنشطة فى مجال الاتجار بالمخدرات والأموال والسلع المحظورة أو المقيد التعامل فيها ، وبسبب ماتثيره الايرادات المالية الضخمة المتحققة من تلك النشاطات غير المشروعة من شكوك وتساؤلات لدى المؤسسات القانونية وأجهزة الرقابة المالية تسعى الجهات النشطة فى مجال الاتجار بالمخدرات إلى اعطاء إيراداتها الصيغة القانونية ، وذلك من خلال تحريك تلك الأموال عبر قنوات شرعية بالصورة التى تؤدى إلى طمس وإخفاء المصدر الحقيقى لتلك الأموال وإيهام الأجهزة بأن تلك الأموال ناتجة عن نشاطات مشروعة ، ومن ثم إبعاد كل احتمالات الاشتباه والتشكيك[1] .

ومن بين القنوات الرئيسية التى تستخدم فى عمليات أموال المخدرات القنوات المصرفية وكثير من البنوك والمؤسسات المالية يمكن استخدامها كوسائل لتحويل وإيداع أموال المخدرات . وتستخدم عصابات المخدرات والجهات المرتبطة بها النظام المصرفى فى دفع المستحقات والتحويلات من حساب إلى آخر ، لإخفاء مصدر الأموال وأصحابها وتوفير غطاء شرعي . وهناك أشكال معقدة تتم من خلالها عملية الغسيل ، وذلك بتحويل أموال المخدرات الأصلية إلى أشكال أخرى منها على سبيل المثال العملات المختلفة والسندات وخلافه لغرض غسل العوائد من المصدر . كما أن هناك مايعرف بعملية التوحيد والدمج العضوى ، وذلك عندما تصبح أموال المخدرات جزءا من النظام المصرفى وبنيته الداخلية مما يعوق عملية رصدها والكشف عنها . وحسب المعلومات المتوافرة من صندوق النقد الدولى ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية وبنك التسويات الدولى فإن تقديرات إيرادات

المتاجرة بالتجزئة فى ثلاثة أنواع رئيسية من المخدرات "الكوكايين والهيروين والماريجوانا" تبلغ ١٢٢ مليار دولار ، منها ٨٥ مليار دولار قابلة للغسل من خلال القنوات البنكية[١].

ثانيا : تجريم عمليات تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات فى الاتفاقيات الدولية

تمت الدعوة إلى تجريم عمليات تحويل وإخفاء أموال المخدرات بجعلها جريمة يعاقب عليها القانون الدولى والقوانين المحلية فى كل دول العالم ، وتوافق ذلك مع الدعوة التى تبنتها معاهدة فيينا الخاصة بمكافحة الاتجار غير المشروع فى العقاقير المخدرات التى تم إبرامها فى فيينا سنة ٨٨م ، وقد صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٥٦٨ سنة ١٩٩٠م بالموافقة على أحكام تلك الاتفاقية ، وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ الدولى اعتبارا من تاريخ ١٩٩٠/١١/١١م ، وتعالج المعاهدة المسائل الخاصة بالاختصاص القضائى ، ومصادرة أموال المخدرات وتبادل المجرمين ، وتبادل المعلومات والتعاون القانونى المشترك بين الدول والأجهزة المختصة ، والنصوص القانونية ذات الصلة المباشرة بالبنوك والمؤسسات المالية ، ونصوص التجريم التى تتصل بعمليات تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات . ويمكن حصر نصوص الاتفاقية التى تعرضت لتلك المسائل فى الآتى :

١ – تنص الماده ٣/أ/٥ من الاتفاقية على اتخاذ الدول الأطراف مع الاتفاقية مايلزم من تدابير لتجريم أفعال معينة بموجب قوانينها الوطنية ، وذلك فى حال ارتكاب تلك الأفعال على سبيل العمد ، وهى أفعال تنظيم أو إدارة أو تمويل الجرائم المنصوص عليها فى المادة ٣/أ/١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، وهى أفعال إنتاج أو تصنيع أو استخراج أو تحضير أو العرض للبيع أو التوزيع أو التسليم أو السمسرة أو التصدير أو الاستيراد أو النقل أو الزراعة أو الحيازة أو الشراء لمواد مخدرة أو مؤثرات عقلية وذلك خلافا لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١م بصيغتها المعدله أو لاتفاقية ١٩٧١م ، وبالتالى فإن تمويل أى بنك لأى من تلك العمليات أو النشاط يعد جريمة وفقا لأحكام تلك الاتفاقية ، وتعد جريمة دولية إذا تمت تلك الأنشطة فى أكثر من دولة[٢] .

٢ - تنص المادة ٣/٣/ج على أن حيازة أو استخدام أو امتلاك الأموال مع العلم بأن تلك الأموال فى وقت استلامها متحققة من الأفعال المذكورة فى الفقرة (أ) جريمة . ومن الواضح أن الركن الأساسى لإثبات جرم البنك هو علمه أو معرفته بأن تلك الأموال ناتجة عن المتاجرة غير المشروعة بالمخدرات .

٣ - تطلب المادة ٣/ب/١ من الدول الأطراف أن تتخذ مايلزم لتجريم الأفعال التالية فى قوانينها المحلية ، وهى عمليات نقل أو تحويل الأموال الناتجة عن ارتكاب أى فعل من الأفعال الواردة فى الفقرة (أ) من المادة ٣ ، وتأسيسا على ذلك التعريف يعد البنك أو الشركة أو المصرف أو أى تشكيل عصابى أيا كان شكله القانونى مرتكبا إحدى الجرائم إذا ماقام بإبدال أو تحويل أى أموال مع العلم بأن تلك الأموال ناتجة عن ارتكاب الجريمة أو الجرائم الواردة فى المادة (٣/أ) أو ناتجة عن المشاركة فى ارتكاب تلك الجريمة ، وذلك بهدف اخفاء المصدر غير المشروع لتلك الأموال ، أو لمساعدة أى شخص يشارك فى ارتكاب هذه الجريمة لتفادى النتائج القانونية لأفعاله والتنصل منها .

وتضيف هذه المادة عنصرا جديدا من عناصر الجريمة ، ويتمثل فى أن البنك يهدف أيضا من قيامه بنقل أو تحويل الأموال إلى اخفاء مصدرها غير المشروع أو مساعدة الجانى على تفادى النتائج القانونية لفعله وهذا خلل وضعف يعترى هذه الماده إذ أن علم البنك عند استلامه لأموال المخدرات لايكفى وحده لتجريم البنك ، وإنما يجب أن يكون ذلك مصحوبا بهدف إخفاء مصدرها غير المشروع ، ويعنى ذلك أن واقعة إخفاء المصدر غير المشروع هدف مشترك بين البنك والجانى ، وهذا الخلل والضعف يحدان من أثر المعاهدة على البنوك من جهة تجريمها بسبب إخفائها لأموال المخدرات ، ويتيح لها فرصة التنصل من مسئوليتها الجنائية .

٤ - دعت الاتفاقية فى المادة (٧/٥) إلى حجب ورفع السرية المصرفية ، وذلك بالنص على أنه لايجوز لأى دولة أن تمتنع عن تقديم المساعدة القانونية لدولة أخرى على أساس سرية المعاملات المصرفية كما نصت المادة (٧/١ز) فى تتبع الأموال والكشف عنها ومصادرتها أو تجميدها ، وفرض الحظر عليها على مطالبة الدولة التى ارتكبت فيها إحدى الجرائم المنصوص عليها فى

المعاهدة على تقديم أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة فى مجال التحقيق والإجراءات القضائية المتعلقة بجرائم متابعة ، ومصادرة تلك الأموال والتحفظ عليها وحجزها . ويثير هذا الشكل من التعاون القانونى العديد من القضايا الخلافية الخاصة بتنازع القوانين والسيادة وإقليمية القوانين الجنائية ، ورغم ذلك فقد صدر فى مصر القانون رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠م الخاص بسرية حسابات البنوك .

ثالثا : دور البنوك فى مكافحة عمليات تحويل وإخفاء الأموال

وعلى الرغم من السياسات الجنائية الحديثة التى نصت عليها تلك المعاهدة ، إلا أنها أغفلت من الجهة الأخرى بعض الأمور التى تعتبر وسيلة فعالة وحيوية فى مشروع مكافحة جرائم إخفاء الأموال . ومن بين هذه الأمور موضوع إلزام البنوك بتقديم التقارير وإبلاغ السلطات المختصة عن أى عمليات مصرفية مشبوهه أو التى يكون أصحابها غير معروفين ، أو الذين لاتتوافر للبنوك معلومات كاملة عن نشاطاتهم ومصادر ثرواتهم . ويمثل موضوع الإبلاغ عن أى إيداعات أو عمليات مصرفية مشبوهة أحد المحاور الأساسية التى تقوم عليها الجهود الرامية لمحاصرة ومحاربة عمليات تنظيف الأموال . وإذا ماتم تقنين ذلك الأمر سيجعله التزاما قانونيا تنص عليه القوانين الوطنية فى كل دولة على حدة ، فإن ذلك سيدفع البنوك إلى ممارسة قدر أكبر من الحيطة والحذر من جهة قبول الودائع النقدية التى تدور شكوك حول أصحابها ومصادرها .

رابعا : الطبيعة الدولية لجرائم تحويل وإخفاء الأموال

تتطلب تلك الجريمة بطبيعتها أكثر من شخص لارتكابها ، بحيث يقوم كل منهم بدور فى مرحلة إخفاء الأموال ، وغالبا ماتتوزع عناصر الجريمة على أكثر من بنك لضمان نجاح عملية تحويل وإخفاء الأموال ، وبالتالى يمكن القول بأنها أصبحت جريمة ذات طبيعة دولية ، ويجب - فى رأينا - لتعزيز فاعلية المكافحة أن تقوم الدول بالتعاون فيما بينها لمحاربة هذه الجريمة بتبادل المعلومات وتوفير السجلات والبيانات المالية والمصرفية ، بالرغم من أن ذلك التبادل يثير حساسية لدى بعض الدول التى تعتقد أن تزويد أى جهة بمعلومات عن حسابات أو أرصدة أى شخص

أو شركة سيؤدى بالضرورة إلى انتهاك قوانينها الخاصة بالسرية المصرفية ويؤكد رأينا فى الطبيعة الدولية لجريمة تحويل وإخفاء الأموال أننا إذا استطلعنا نماذج لمراحل وأساليب غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات فى بعض بلدان الأجنبية والمبينة فى البند السابع نلاحظ الآتى :

١ - إن عمليات تحويل وإخفاء الأموال تتم خلال عدة مراحل ، وتتم بمعرفة أشخاص عديدة ، ويحمل كل منهم جنسية البلد الذى ينتمى اليه مجال نشاطه خلال مرحلة الغسيل (الولايات المتحدة الأمريكية - المملكة المتحدة البريطانية - لوكسيمبورج - جامايكا - سويسرا- كولومبا - أوراجواى - بيرو - اليابان - بنما - الباهاما - اليونان - باكستان - هولندا - البرازيل- فرنسا) .

٢ - إن عمليات تحويل وإخفاء الأموال فى أمريكا وأوربا تتم عن طريق بنوك أو مصارف أو شركات كبرى أو منظمات إجرامية كل منها له نشاطه الدولى المتعدد الفروع فى كافة أنحاء العالم ، وأن تلك الجهات تستخدم التسهيلات الائتمانية والمصرفية والبنكية الممنوحة لها لمباشرة نشاطها البنكى أو المصرفى أو التجارى أو الصناعى فى عمليات غسل الأموال ، مما يضفى الطابع الدولى على تلك الجريمة .

خامسا : دور المدعى العام الاشتراكى فى مواجهة جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات

إذا استعرضنا السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات فى مصر ، لكى نتبين دور المشرع المصرى فى مجال تجريم الأفعال المتصلة بغسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ، ولاسيما دور المدعى العام الاشتراكى ، يمكن أن نقرر الآتى :

أ - إن مصر كانت من أوائل الدول التى وقعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨م . وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٥٦٨ سنة ١٩٩٠م بالتصديق على تلك الاتفاقية ، وأقرها مجلس الشعب بجلسته بتاريخ ١٩٩١/٢/١١م ، وبالتالى تصبح تلك الاتفاقية سارية المفعول فى التشريع المصرى ولها قوة القانون ، ويجب على جميع أجهزالعدالة (شرطة - نيابة - قضائية - مدعى عام

اشتراكى) العمل على تنفيذ أحكام الاتفاقية ، ولاسيما أحكام المادة (٣/١٠/٥.٣/٣/ب/١ ، ٣/٣/ج ، ٢/٧/٢/ز والسابق استعراضها فى البند ١، ٢ ، ٣ ، ٤ . حيث أن تلك المواد عقب موافقة مجلس الشعب على الاتفاقية وصدور القرار الجمهورى رقم ٥٦٨ بالموافقة عليها - أصبحت تشكل كيانا قانونيا فى السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات فى مصر .

وتطبيقا لذلك يجب أن يعدل القانون رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠ بشأن مكافحة المخدرات والقوانين المعدلة له لكى يشتمل على صور التجريم التى نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة سنة ١٩٨٨م ، والخاصة بتجريم أساليب ومراحل تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات . ولاشك أن جهاز المدعى العام الاشتراكى أقدر على القيام بعملية متابعة ومصادرة تلك الأموال بحكم اختصاصه الأصيل بفرض الحراسة ومصادرة أموال مهربى ومتجرى المخدرات .

ب - إن نص المادة (٣٣/د) من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩م فى شأن مكافحة المخدرات نصت على عقوبة الإعدام وبغرامة لاتقل عن مائة الف جنيه ولاتتجاوز خمسمائة ألف جنيه لكل من قام ولو فى الخارج بتأليف عصابة أو إدارتها أو التدخل فى إدارتها أو فى تنظيمها أو الانضمام إليها أو الاشتراك فيها ، وكان من أغراضها الاتجار فى الجواهر المخدرة أو تقديمها للتعاطى أو ارتكاب أى من الجرائم المنصوص عليها فى هذه المادة (المادة ٣٣/أ/ب/ج) داخل البلاد . وفى رأينا أن تلك المادة المستحدثة عندما نصت على تجريم تأليف عصابة ولو فى الخارج أو إدارتها أو التدخل فى إدارتها أو تنظيمها يمكن سريانها على عمليات غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات باعتبار أن مراحل وأساليب غسل الأموال يمكن أن ينطبق عليها أفعال التداخل أو الإدارة أو التنظيم فى تأليف عصابة والذى جرمته المادة ٣٣/د من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩م .

جـ - إن نص المادة ٧ من القانون رقم ٣٤ سنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب يجيز للمدعى العام الاشتراكى إذا تجمعت لديه دلائل قوية بالنسبة لأحد الأشخاص على أنه أتى فعلا من الأفعال المنصوص عليها فى المادتين ٢ ، ٣ من هذا القانون (تهريب المخدرات أو الاتجار فيها)

أن يأمر بمنع التصرف فى أمواله وإدارتها واتخاذ مايراه من الإجراءات التحفظية فى هذا الشأن . ويجوز أن يأمر باتخاذ تلك الإجراءات بالنسبة لأموال زوجته أو أولاده القصر أو البالغين أو غير هؤلاء إذا كان الخاضع هو مصدر ذلك المال (المادة ١٨ من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١م) إذا رأى لزوما لذلك .

وفى رأينا أن مرتكبى تلك الجريمة تنطبق عليهم فقرة (أو غير هؤلاء إذا كان الخاضع هو مصدر ذلك المال) . وأن على المدعى العام الاشتراكى أن يتصدى لمواجهة مرتكبى جريمة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات وفقا لنص المادة ١٨ من القانون رقم ٣٤ سنة ٧١م .

سادسا : دور النائب العام ومعاونيه فى مواجهة جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات

كما أننا نرى أن النائب العام له دور فى مجال جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات . حيث إن نص المادة ٤٤ مكرر من قانون العقوبات تجرم كل من أخفى أشياء مسروقة أو متحصلة من جناية أو جنحة مع علمه بذلك بالحبس مع الشغل مدة لاتزيد عن سنتين . ولاشك أن أفعال إخفاء وتحويل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات تعد من الأشياء المتحصلة من جناية ، وبالتالى تخضع لنص المادة ٤٤ مكرر من قانون العقوبات ، وتبيح للنائب العام ومعاونيه إقامة الدعوى الجنائية على كل شخص يخفى تلك الأموال مع علمه أنها متحصلة من جريمة جلب أو إنتاج أو تصدير أو زراعة أو اتجار فى المخدرات .

كما أن للنائب العام ومعاونيه دورا أيضا فى مجال جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات وذلك تطبيقا للمادة ٤٨ مكرر من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩م والتى استحدثت حكما بسريان أحكام المواد ٢٠٨ مكرر أ ، ب ، جـ من قانون الإجراءات الجنائية على الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٣٣ ، ٣٤ من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩م ، وبالتالى يجوز للنائب العام إذا توافر فى التحقيق دلائل كافية على جدية الاتهام فى الجرائم المنصوص عليها فى المواد ٣٣ ، ٣٤ جرائم الجلب والتصدير والإنتاج والصناعة للمواد المخدرة

وكافة صور الحيازة والإحراز للمواد والنباتات المخدرة بقصد الاتجار ، ولكل من أدار أو هيا مكانا لتعاطى المخدرات أن يأمر ضمانا لتنفيذ ماعسى أن يقضى به من الغرامة أو رد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجريمة أو تعويض الجهة المجنى عليها ، بمنع المتهم من التصرف فى أمواله أو إدارتها أو غير ذلك من الإجراءات التحفظية . كما يجوز له أن يأمر بتلك الإجراءات بالنسبة لأموال زوج المتهم وأولاده القصر . وبالتالى يجوز للنائب العام أن يأمر بتلك الإجراءات إذا قام المتهمون فى جرائم المخدرات المشار إليها بإخفاء وتحويل الأموال المتحصلة من جرائم الزوج والأولاد القصر بهدف إخفاء مصدر تلك الأموال .

سابعا : نماذج لمراحل وأساليب غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات فى بعض البلاد الأجنبية [٣]

مسلسل	مرحلة الإيداع	مرحلة التحويل	مرحلة الإدماج	التعليقات
(١) المملكة المتحدة	النقد الوارد من بيع المخدرات فى الشارع ، فى الولايات المتحدة الأمريكية مدفوعا الى بنوك الولايات المتحدة بناء على معرفة بعض موظفى البنوك بالولايات المتحدة .	التحولات عن طريق البرقيات من خلال بنوك المملكة المتحدة ، لوكسمبورج ، بأسماء شركات غير معروفة ، حيث تظل فى صورة وديعة	قروض من رؤوس الأموال الأمريكية مقابل ما يعادلها من ودائع بالبنك الكاريبى .	شخصين مدعى عليهم من المملكة المتحدة ثم تحويلهما إلى المحاكمة فى نوفمبر ١٩٩٠ بتهمة جرائم غسيل الأموال ، محاكمة بأمريكا لشركاء ومنظمة تضم مجموعة من النقد الوارد من تجارة المخدرات ، تبدأ من يناير ١٩٨٩
(٢) المملكة المتحدة	تهريب النقد بمعرفة عملاء سريين بالجمارك الأمريكية فى ولاية دالس طبقا لنظام الرقابة بالولايات المتحدة وإيداعها فى صورة حوالات فى البنوك الأمريكية وقد اكتشفت هذه القضية أولا عندما كشفت الجمارك البريطانية أحد المسافرين حاملا معه كمية من النقد لتهريبها لحساب منظمة لغسيل الأموال فى أمريكا .	قيام المنظمات البريطانية بدفع النقد الأمريكى الى البنك لأجل التحويل اللورى لحسابات متعددة طبقا لنظام الشفرة ، فى مصاريف أوروبا ثم إعادتها إلى البنوك الأمريكية.	غير معروف	ثبتت الادانات فى الولايات المتحدة الأمريكية بتهمة جرائم تهريب العملات حيث لم يثبت وجود مصدر آخر للأموال خلاف تهريب المخدرات ولم تتمكن الجمارك البريطانية من محاكمة المتهمين بتهمة غسيل الأموال مازال التحقيق مستمرا فى قضية المملكة المتحدة
(٢) المملكة المتحدة	الأموال النقدية الواردة من بيع المخدرات فى شوارع المملكة المتحدة والتى تودع فى البنوك الإنجليزية حيث تفتح بها حسابات جماعية .	الأموال النقدية التى يتم سحبها من البنوك بالمملكة المتحدة ومن الحسابات الجماعية وحسابات المسافرين إلى جامايكا .	شراء ممتلكات فى جامايكا	ثبتت إدانة بعض الأشخاص بتهمة غسيل الأموال فى المملكة المتحدة وحكم عليهم بالسجن لمدة ١١ عاما و[illegible] أيضا مع العاملين فى مجال تهريب المخدرات ، مبلغ نقدى يساوى ٥٠٠,٠٠٠ جنيه استرلينى ثم غسيلها وتمت مصادرة مبلغ ٤٤٠,٠٠٠ جنيها

ثامنا : التوصيات

١ - نظرا لشعور المجتمع الدولى بأهمية استحداث نصوص تشريعية متطورة ومرنة للحد من خطورة انتشار المخدرات فى كافة أنحاء العالم فقد نصت الفقرة (ب/٢) من الماده الثالثة من الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ بمطالبة الدول الأطراف بالالتزام بتجريم أفعال إخفاء أو تمويه حقيقة الأموال أو مصدرها أو مكانها وطريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها أو ملكيتها ، مع العلم أنها مستمدة من جريمة من جرائم إنتاج أو تصنيع أو استخراج أو توزيع أو الاتجار أو النقل أو السمسرة فى المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية . كما نصت المواد ٥ ، ٧ من ذات الاتفاقية على مطالبة الدول الأطراف بتوفير المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة بين بعضها البعض فى تحقيقات أو إجراءات قضائية تتعلق بأية جريمة منصوص عليها فى المادة ٣ فقرة ١ - ومطالبة الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة التى تمكن سلطاتها المختصة من تحديد المتحصلات أو الأموال أو أية أشياء أخرى ومن اقتفاء أثرها وتجميدها أو التحفظ عليها بقصد مصادرتها فى النهاية ، وتحويل محاكمها أو سلطاتها المختصة بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو التحفظ عليها وليس لطرف من أطراف الاتفاق أن يرفض العمل بموجب أحكام المادة ٥ بحجة سرية المعاملات المصرفية ، وتطبيقا لذلك ولمسايرة المشرع الدولى نرى أهمية تعديل القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٩ لكى يشتمل على صور التجريم التى نصت عليها ونظمتها المواد ٣ ، ٥ ، ٧ من الاتفاقية الدولية لسنة ١٩٨٨ بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات والمؤثرات العقلية .

٢ - نظرا إلى أن أغلب دول العالم تسعى حاليا إلى اتباع سياسة جنائية حديثة متمثلة فى مصادرة الأموال المتحصله من جرائم المخدرات ، وقد اتضح لنا ذلك بوضوح عند دراسة قانون مكافحة المخدرات البريطانى الصادر سنة ١٩٨٦، بالإضافة إلى أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات أوصت الدول الأطراف باستحداث سياسات جنائيه حديثة تهدف إلى مصادرة تلك الأموال لحرمان عصابات الاتجار فى المخدرات من

التمتع بالثروات المتحصلة من نشاطهم الإجرامى .

وتمشيا مع السياسة الجنائية التى تنتهجها أغلب دول العالم ، نوصى بتعديل نص المادة ٤٨/أ من قانون مكافحة المخدرات رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ والتى تنص على سريان أحكام المواد ٢٠٨أ ، ب ، جـ من قانون الإجراءات (التى تتيح للنائب العام وضع أموال مهربى المخدرات تحت التحفظ) على الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٣٣ ، ٣٤ من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ ، بحيث تضاف للمادة ٤٨/أ فقرة أخرى تنص على "وللنائب العام الحق فى أن يتضمن قرار إحالة القضايا فى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٣٣، ٣٤ من هذا القانون (القانون ١٢٢ سنة ١٩٨٩) "طلب مصادرة تلك الأموال المتحفظ عليها"

والهدف من تلك الإضافة فى المادة ٤٨/أ أن ينبسط سلطان محكمة الموضوع (محكمة الجنايات) على مصادرة الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات باعتبار أن محكمة الجنايات هى المحكمة صاحبة الاختصاص الأصيل بنظر جرائم قانون المخدرات ، وبناء على ذلك التعديل سوف يدخل فى اختصاصها النظر فى مصادرة أموال كافة المتهمين الخاضعين لنصوص المواد ٣٣ ، ٣٤ من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩، علما أن منح ذلك الاختصاص للنائب العام ولمحكمة الجنايات لايتعارض مع اختصاص جهاز المدعى العام الاشتراكى ومحكمة القيم فى التحفظ على أموال مهربى المخدرات وطلب مصادرتها، حيث إن المدعى العام الاشتراكى قائم بالنسبة لكل من كانت هناك دلائل جدية على اتجاره فى المخدرات ، بينما اختصاص النائب العام ومحكمة الجنايات ينعقد فى حالة اتهام أحد الأشخاص بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين٣٣، ٣٤ من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٦ وتمت احالته إلى محكمة الجنايات للحكم فى ذلك الاتهام ، بمعنى آخر أن اختصاص المدعى العام الاشتراكى لا يشترط لانعقاده أن يكون هناك اتهام قائم وقضية منظورة أمام محكمة الجنايات لكى ينظر فى أمر التحفظ على أموال ذلك الشخص وطلب مصادرتها خلافا لاختصاص النائب العام الذى يشترط لانعقادة أن يكون هناك اتهام محدد وقضية محالة إلى محكمة الجنايات بشأن ارتكاب إحدى

جرائم المواد ٣٣، ٣٤ ، علما أن المادتين ٧ من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ أجازت للمدعى العام الاشتراكى أثناء مرحلة التحقيق وجمع الاستدلالات ، إذا تجمعت لديه دلائل قوية بالنسبة للشخص الذى يقوم بفحص الشكوى أو البلاغ المقدم ضده أنه أتى فعلا من الأفعال المنصوص عليها فى المادة ٣ من هذا القانون (تهريب المخدرات والاتجار بها) . أن يصدر أمرا بمنع الشخص من التصرف فى أمواله أو إداراتها واتخاذ مايراه من إجراءات تحفظية فى هذا الشأن بالنسبة لأموال الشخص أو زوجته أو أولاده القصر والبالغين ، كما أن نص المادة ٤٨ مكرراً من القانون ١٢٢ سنة ١٩٨٩ يبيح للنائب العام تطبيق نص المادة ٢٠٨/أ من قانون الإجراءات الجنائية وذلك بإصدار أمر بمنع المتهم من التصرف فى أمواله أو إدارتها أو غير ذلك من الإجراءات التحفظية إذا قامت دلائل جدية على الاتهام فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٣٣، ٣٤ من قانون مكافحة المخدرات وذلك خلال مرحلة التحقيق بهدف أن تكون الأموال ضامنة لتنفيذ ماعسى أن يقضى به من محكمة الموضوع (محكمة الجنايات) من غرامة أو رد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجريمة .

ولاشك أن حسن استخدام النائب العام والمدعى العام الاشتراكى لحقهما فى إصدار الأمر بالتحفظ على تلك الأموال يحقق الفاعلية والحسم المطلوب توافرهما لأجهزة العدالة الجنائية .

٣ - ونظرا أن هناك آلاف الحالات من أشخاص سبق الحكم عليهم فى إحدى صور جرائم قانون المخدرات الواردة فى المادتين ٣٣ ، ٣٤ من القانون رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠، إلا أنهم لم يحالوا إلى المدعى العام الاشتراكى بسبب عدم تقديم شكوى أو بلاغ ضدهم لجهاز المدعى العام الاشتراكى ، كما أن هناك العديد من الحالات التى تحال إلى محكمة الجنايات بمعرفة النائب العام لارتكاب المتهمين فيها لإحدى صور جرائم قانون المخدرات وفقا لنص المادتين ٣٣ ، ٣٤ ، إلا أن النائب العام لايصدر أمرا بالتحفظ على أموالهم، حيث أن المادة ٤٨ مكرر عدلت أخيرا بالقانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ مما يؤدى إلى عدم إمكان تتبع أموال المحكوم عليهم وفقا لنصوص المادتين ٣٣، ٣٤ حيث يتمكنون خلال فترة المحاكمة أمام النائب العام أو قبل فترة

الإحالة إلى المدعى العام الاشتراكى من التصرف للغير فى تلك الأموال .

لذلك نوصى أيضا بتعديل قانون مكافحة المخدرات بحيث تنص المادة ٤٨ مكرر على وجوب صدور أمر من النائب العام بالتحفظ على أموال كل من يحال إلى محكمة الجنايات بارتكاب إحدى صور جرائم قانون المخدرات المنصوص عليها فى المادتين ٣٣ ، ٣٤ من القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ ، بحيث يصبح الأمر بالتحفظ وجوبيا وليس جوازيا . وأن يضاف للمادة ٤٨ مكرراً فقرة أخرى تبيح للنائب العام إحالة كل متهم فى إحدى صور جرائم قانون مكافحة المخدرات ويكون قد سبق صدور حكم نهائى عليه فى إحدى جرائم قانون المخدرات ولم يحل فى القضية المتهم فيها إلى محكمة الجنايات لعدم كفاية الأدلة أن يخطر ببلاغ جهاز المدعى العام الاشتراكى بشأن ذلك المتهم تمهيدا لاحالته إلى محكمة القيم للنظر فى أمر مصادرة أمواله وفقا لنص المادة ٣ من القانون رقم ٣٤ سنة ١٩٧١، وذلك من منطلق أن كلا من النيابة العامة وجهاز المدعى العام الاشتراكى يسعيان إلى تحقيق أهداف السياسة الجنائية للمشرع المصرى فى مجال مكافحة المخدرات وذلك بمصادرة الأموال المتحصلة من نشاط تهريب المخدرات .

٤ – نصت المادة ٤٨ مكرر من قانون مكافحة المخدرات رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠ على الاعفاء من العقوبات المقررة فى المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ لكل من بادر من الجناة بإبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل علمها بها ، فإذا حصل الإبلاغ بعد علم السلطات العامة بالجريمة تعين أن يوصل الإبلاغ فعلا إلى ضبط الجناة ، ولم ينتبه المشرع المصرى إلى تعديل تلك المادة عند صدور القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ بحيث يمتد ذلك الإعفاء إلى كل من يبلغ عن حالة من حالات إخفاء أو تحويل أو تهريب الأموال المتحصلة نتيجة ممارسة إحدى صور الجرائم المنصوص عليها فى المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ من قانون مكافحة المخدرات – بالرغم من عدم وجود فارق بين الحالتين – علما أن المشرع البريطانى نص فى المادة ٢٤ فقرة ٤ من قانون سنة ١٩٨٦ على الإعفاء من العقاب لكل من اتفق مع أخرين على تسهيل تهريب أو إخفاء أموالهم المتصلة من جرائم المخدرات وذلك إذا أبلغ الشرطة بهذا الاتفاق قبل تنفيذه أو بعد تنفيذه بشرط أن يكون اعترافه بمحض إرادته وفى الوقت المناسب للإبلاغ .

لذلك نوصى أن يسير المشرع المصرى على نفس المنهج ، ويعدل المادة ٤٨ من قانون مكافحة المخدرات بحيث يعفى من العقاب كل من بادر من الجناة ، بإبلاغ السلطات العامة عن الأموال المتحصلة من نشاط ارتكاب إحدى صور جرائم المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ و ٣٨ من قانون مكافحة المخدرات ، وكشف عن أسلوب إخفاء أو تحويل تلك الأموال ، وكذلك إعفاء كل من بادر بإبلاغ السلطات عن جريمة الاتفاق الجنائى مع أحد الجناة على تسهيل تهريب أو إخفاء مصدر تلك الأموال .

المراجع

١ – Economic Aspects of the Illicit Drug Market And Drug Enforcement Policies in the United Kingdom . Home office Research Studies and Planning Unit, Report . London-Her Majesty's Stationery office 1988 .

٢ – Cocaine-Opium-Marihuana-Agloblem - Worb response U . S .A. Information Agency - May 1988 .

٣ – تقرير صادر من وزارة خارجية الولاية المتحدة الأمريكية . مكتب شئون المخدرات الدولية عن استراتيجية الرقابة الدولية على المخدرات مارس عام ١٩٩٠ ، أرشيف الإدارة العامة .

٤ – دكتور أحمد فتحى سرور : أصول السياسة الجنائية دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٧٢م .

٥ – دكتور أحمد على المجدوب : التحريض على الجريمة ، رسالة دكتوراه ، ١٧٠ ، القاهرة المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية .

٦ – دكتور إدوارد غالى الدهبى : جرائم المخدرات فى التشريع الطبعة الأولى ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨م .

٧ – عبد الرحمن مصيقر : الشباب والمخدرات فى الدول الخليجية ، الناشر شركة الربيعان للنشر والتوزيع . الطبعة الأولى ، الكويت .

٨ – عميد دكتور على أحمد راغب : السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه سنة ١٩٩٢م .

٩ – دكتور عبد الفتاح سايرداير : تاريخ القانون العام ، سلسلة محاضرات ، جامعة عين شمس المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٤ .

١٠ – دكتورة فوزية عبد الستار : شرح قانون مكافحة المخدرات ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠م .

١١ – دكتـور مأمـون سلامـة : قانون العقوبات القسـم العـام ، دار الفكـر العربـى ، ١٩٧٧م .

١٢ – دكتور محمد سامى عبد الحميد ، ويس محمد تاج الدين : الاتجاهات المعاصرة للبحث القانونى فى العالم العربى والإسلامى ، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، السنة الأولى ، العدد الرابع يوليو ١٩٧١م .

١٣ – لواء دكتور محمد فتحى عيد : جريمة تعاطى المخدرات فى القانون المصرى المقارن ، رسالة دكتوراه ، دار لوتس للطباعة والنشر ، ١٩٨١م .

الإرهاب والسياحة

عادل الفقى *

تعتبر السياحة من أهم الصناعات فى الوقت الحاضر على مستوى العالم ، حيث بلغ دخل السياحة على المستوى الدولى ٢٠٠ مليار دولار فى عام ١٩٩١، فهى تسيطر على مايقرب فى ٢٧٪ من حجم النشاط الاقتصادى العالمى ، مما جعلها تحتل المركز الثالث للموارد الاقتصادية ، وأصبحت بحق هى الصناعة الثالثة على مستوى العالم ، ومن المنتظر بحلول عام ٢٠٠٠ أن تحتل المركز الأول بحيث تصبح هى الصناعة الأولى فى العالم ، فهناك دول تعيش فى عالمنا اليوم على الموارد المتحصلة من السياحة كإيطاليا وأسبانيا واليونان .

وبالنسبة لمصر ، فلاشك أن السياحة تعتبر المنفذ الوحيد للخروج من أزمتها الاقتصادية الطاحنة ، ولاسيما أن العائدات المتحصلة من موارد الدولة المختلفة لاتغطى متطلبات الزيادة السكانية المطردة .

فالنشاط الزراعى محدد بمساحة الأرض المتاح زراعتها ، وبالقدر المتاح من مياه الرى اللازمة للزراعة . ولو تأملنا مساحة الأرض المزروعة والقابلة للزراعة فى مصر نجد أنها تتراوح بين ٦ - ٨ ملايين فدان ، ولن يمكن زيادتها فى المدى القريب بأى حال من الأحوال .

أما النشاط الصناعى فله قصة حيث بدأت الصناعة فى مصر منذ عهد محمد على الذى واكب الثورة الصناعية فى أوربا ، إلا أن فتوحات محمد على جعلت الدول الصناعية الكبرى فى ذلك الوقت تتآمر عليه ، مما أدى إلى كسر آلته الصناعية من خلال حجب الفحم عنه الذى كان يمثل الوقود الأساسى للصناعة فى ذلك الوقت ، واستمر الوضع المتدهور حتى الاحتلال الإنجليزى . وانحصرت الصناعة فى ظل الاحتلال الانجليزى لمصر عام ١٨٨٢ فى تلك المنتجات ذات

* عميد دكتور ، رئيس قسم البحوث الفنية والقانونية ، شرطة السياحة والآثار .

التكلفة المالية المنخفضة ، والتى ليس لها مثيل فى الخارج ، وذلك لخدمة أغراض الامبراطورية العظمى . وحينما قامت ثورة يوليو عام ١٩٥٢ اتجهت جهودها إلى التصنيع ، وأسفرت هذه الجهود عن وضع الخطة الخمسية الأولى للتنمية عام ١٩٦٠ ، والتى كانت من أنجح الخطط والتى أفرزت كثيرا من الصناعات الموجودة الآن . وأمام هذا النجاح فقد أعقبتها الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٥ – ١٩٧٠ التى حالت حرب يونيو عام ١٩٦٧ دون تنفيذ أهدافها ، حيث اتجهت الجهود إلى العمل على استعادة الأراضى المحتلة . وتدهورت خطط التنمية بعد ذلك حتى وصلت إلى الوضع الحالى الذى عجزت فيه الصناعة عن تحقيق المتطلبات الأساسية للمجتمع .

فإذا ما انتقلنا إلى النشاط التجارى ، نجد أن التصدير يعتمد أساسا على الإنتاج الصناعى والزراعى . وقد كنا نصدر كما معقولا من المنتجات الزراعية فى بداية الخمسينيات ، إلا أنه أمام الانفجار السكانى الذى شهدته مصر فى الثلاثين سنة الماضية فقد بدأ الاتجاه نحو الاستيراد ، وحدث خلل فى الميزان التجارى أثر على العائدات من العملة الصعبة . وقد كان هناك أمل فى تصدير بعض الخامات التعدينية ومنها البترول ، إلا أنه – وكما هو معلوم – فإن البترول سلعة قابلة للنفاذ مهما كانت كميته كبيرة فى الوقت الحاضر . وفيما يتعلق بتحويلات المصريين بالخارج ، فقد قلت بصورة كبيرة بعد حرب الخليج والاستغناء عن كم كبير من العمالة المصرية .

وقد ولت الدولة وجهها شطر المشرق وشطر المغرب لعلها تجد حلا لمشكلتها الاقتصادية الطاحنة ، وأخيرا اهتدى المسئولون إلى السياحة ، ذلك النشاط الذى ليس له حدود ، ويمكن التوسع فيه على مر العصور والأزمان ، ويمتاز بالعائد السريع الذى لاينضب .

والسياحة فى مصر قديمة قدم مصر نفسها لما حباها الله من مقومات طبيعية وحضارية . فموقع مصر الجغرافى جعلها تتمتع بجو معتدل ، وشمس ساطعة طول العام ، وإطلال مصر على البحرين المتوسط والأحمر أوجد بها شواطئ ممتدة لامثيل لها فى العالم ، سواء فى زرقة المياه وتعدد درجاتها أو فى الرمال الناعمة التى تنفرد بها بعض المناطق البكر ، والتى لامثيل لها فى العالم من حيث النقاء والصفاء ، والخلو من التلوث بصوره المختلفة ، والذى بات يهدد

العالم بأوخم العواقب . ويمر بمنتصف مصر شريان آبائنا الفراعنة ، لما يفيض به من خير ونما . تلك هى المقومات الطبيعية . أما فيما يتعلق بالمقومات الحضارية للسياحة فى مصر ، فهى تتمثل فيما خلفته خمس حضارات تعاقبت على أرضها بدأت بالحضارة الفرعونية ومرورا بالحضارات الإغريقية والرومانية والقبطية والإسلامية والتى أفرزت كنوزا أثرية تمثل مايعادل ثلث الآثار الموجودة على سطح الكرة الأرضية .

وإذا رجعنا إلى الوراء قليلا لوجدنا أن الأنظار بدأت تتجه نحو السياحة فى أوائل الستينيات من هذا القرن ، حيث اكتشفت السلطات الحاكمة فى ذاك الوقت أن لدينا كنوزا دفينة آن الأوان لكى نظهرها للعالم ، كما اكتشفت الحكومة أن لدينا قدرة فى هذا المجال على المنافسة فى السوق السياحى العالمى نظرا لانفراد مصر بنوعيات معينة من الآثار ، إذ إن كل الحضارات التى تعاقبت على أرض مصر لها مثيل فى دول أخرى على مستوى الكون فيما عدا الحضارة الفرعونية التى توجد فى مصر فقط ، ذلك بالإضافة إلى الآثار الناتجة عن امتزاج حضارات مختلفة على أرض مصر من بطلمية ورومانية ومسيحية وإسلامية ، مما جعل من مصر نفسها متحفا كبيرا ، وهو مالم يحدث فى أى دولة أخرى ، سواء من حيث التعدد أو من حيث التنوع .

ومن ثم فقد كانت السياحة هى طوق النجاة الذى يمكن التشبث به لعبور أزماتنا الاقتصادية المتلاحقة ، إلا أن المشكلة الرئيسية التى واجهت صانعى القرار خلال حقبة الستينيات والسبعينيات من هذا القرن تمثلت فى عدم وجود عناصر البنية الأساسية للنشاط السياحى من فنادق ووسائل انتقال واتصال مناسبة وطرق معبدة وأماكن ترفيه راقية يمكن للسائح أن يستمتع فيها بأجازته ، وقد أمكن التغلب على هذه المشكلة فى أعقاب معاهدة السلام ، وخلال حقبة الثمانينيات والتسعينيات ، حيث بدأت الدولة فى إدارة السياحة بعقلية اقتصادية ، وشهدت البلاد طفرة كبيرة فى مجال البنية الأساسية للنشاط السياحى ، حيث تم بناء الفنادق الضخمة والقرى السياحية الأنيقة التى تضاهى أرقى الفنادق والقرى السياحية فى العالم وخاصة أنه قد تم اكتشاف مناطق بجنوب سيناء والغردقة وسفاجة تنفرد بنوعيات من الشعب المرجانية والأسماك الملونة لايوجد مثيلها فى أى منطقة أخرى بالعالم ، ومن ثم فقد بدأت الاستثمارات تتجه للسياحة ، لما

تحققه من عائد سريع يفوق أى نشاط آخر . وقد اتجهت الدولة إلى تشجيع الاستثمار فى قطاع السياحة من خلال منح الاعفاءات الضريبية والجمركية لمدد تتراوح بين ٥ و ١٠ سنوات حتى وصلنا إلى معدل مناسب فى مجال الاستثمار السياحى يشكل رأس المال الأجنبى ٢١٪ منه ، ويمثل رأس المال العربى ١٩٪ منه ويمثل المكون المصرى نسبة ٦٠٪ منه ، كل هذا أسفر عن حصول مصر على عائدات من السياحة خلال عام ١٩٩١ وحده بلغت ٢٫٥ مليار دولار من خلال زيارة ٢ مليون سائح لها ، وأصبح نصيبها من إجمالى حركة السياحة العالمية يعادل ١٫٦٪ وهو مالم يسبق حدوثه من قبل .

فقد أصبحت مظاهر الجذب السياحى لمصر لا تقتصر فقط على الكنوز الأثرية الموجودة فيها ، ولكن أيضا على توافر البنية الأساسية المناسبة للجذب السياحى ، كل هذا ساهم فى إدخال مصر على الخريطة السياحية العالمية ، حيث امتد النشاط السياحى فى مصر إلى السياحة بمختلفة أنواعها ، فوجدت السياحة الدينية من خلال زيارة المساجد والكنائس الأثرية ، ووجدت السياحة الترفيهية بصورها المختلفة ، والسياحة العلاجية فى المناطق البكر ذات الطبيعة الخلابة ، وفى مناطق الواحات ذات الهواء الجاف والرمال الساخنة ، كما وجدت سياحة الحوافز ، وسياحة المؤتمرات ، وسياحة المزارات ، والسياحة الرياضية . ويزيد من أهمية السياحة لمصر فى الوقت الحاضر أنها تساهم فى علاج مشكلة البطالة التى تعتبر من أخطر المشاكل التى تواجه مصر الآن ، حيث إن ٨٠٪ من النشاط السياحى بصفة عامة يعتمد على العنصر البشرى ، مما يساعد فى انفراج أزمة البطالة فى حالة تحقيق الازدهار السياحى المنشود .

ولا أدل على ازدهار النشاط السياحى فى مصر خلال الفترة الأخيرة من إيراد نبذة من تقرير البنك الدولى للإنشاء والتعمير الذى تضمن أن السياحة فى مصر تعتبر من أنجح الصناعات التى تدعم الاقتصاد القومى ، وأن قطاع السياحة فى مصر قد نما بشكل أسرع من كافة الأنشطة الاقتصادية منذ عام ١٩٨٧ ، حيث زادت معدلات النمو السياحى منذ عام ١٩٨٥ إلى عام ١٩٨٩ بنسبة ١٣٫٦٪ ، وأنه من المتوقع – لو سارت الأمور فى نصابها الطبيعى – أن يصل عدد السياح الوافدين على مصر عام ٢٠٠٠ إلى ٤٫٤ مليون سائح ، وأن النشاط السياحى بمعدله الأخير من شأنه أن يوفر لمصر حوالى ٣٢٠٠٠ فرصة

عمل جديدة فى المجال الفندقى فقط .

وقد حقق النشاط السياحى خلال عام ١٩٩٢ دخلا غير مسبوق ، حيث وصلت إيرادات السياحة خلال هذا الموسم إلى ٣ مليارات من الدولارات ، وكان من المنتظر أن يصل هذا الرقم إلى ٤ مليارات من الدولارات فى نهاية عام ١٩٩٣ بعد انعقاد مؤتمر الاستا (المنظمات العاملة فى مجال السياحة) بالقاهرة فى الخريف الماضى ، ونجاح مصر فى تنظيمه ، إلا أن الأيدى الخبيثة – وفى هذا الوقت بالذات – بدأت تتجه نحو السياحة من أجل السعى لتقويض دعائم الاقتصاد المصرى ، حيث بدأت عناصر إرهابية توجه ضرباتها نحو السياحة من خلال الاعتداء على السيارات التى تقل الأفواج السياحية ، ووضع المتفجرات ببعض المناطق السياحية والأثرية ، وقد وصلت هذه الحوادث إلى ١١ حادثا ارتكب أغلبها فى إطار محافظات الوجه القبلى ، وترتب عليها حدوث إصابات مختلفة بعدد ٨ سائحين ووفاة سائحة انجليزية ، وأخيرا ارتكب الحادث الأثيم من خلال وضع عبوة ناسفة أسفل أتوبيس سياحى تابع لشركة "ايجى تراف" أمام المتحف المصرى بقلب القاهرة ، والذى سبقه حادث آخر بمقهى وادى النيل بميدان التحرير ، وقد أدت هذه الأعمال الإرهابية المتتالية إلى تشويه الصورة الذهنية لمصر لدى السياح الأجانب ، تلك الصورة التى كانت تعتبر سلعة تباع فى المجال السياحى ، حيث كانت مصر تمتاز عن باقى الدول السياحية بالمنطقة بتوافر الأمن والأمان فيها ، وسماحة شعبها وطيبته ، وحسن معاملته للأجانب بصفة عامة .

فبعد أن كان الأمن الذى يلقاه السائح الأجنبى فى مصر يعد أحد مظاهر الجذب السياحى الأساسية تغيرت الأولويات بعد الأحداث الأخيرة من وجهة نظر وكالات السياحة العالمية ، حيث تم إلغاء عدد كبير من البرامج السياحية سابق الارتباط بها ، وترجم ذلك إلى خسائر مالية لمصر وصلت إلى مايعادل ٨٠٠ مليون دولار .

وقبل أن نسترسل فى الحديث عن الإرهاب ينبغى أن نشير إلى عدة حقائق :

الحقيقة الأولى : هى أن هناك ارتباطا أساسيا بين الزيادة فى تدفق السائحين إلى مصر وبين الأمن الداخلى والسياسى فيها ، بحيث إنه لو حدث أى

شك فى توافر هذا الأمن فإن السياح لن يأتوا إلى مصر ، وإذا أردنا كمواطنين أن تنعم مصر بتدفق متزايد من النقد الأجنبى من خلال استقبال الضيوف القادرين على الإنفاق ، فيجب أن نوفر لهؤلاء الضيوف الأمان الكامل ، ونحن أصحاب المصلحة فى توافر هذا الأمان . ونحن أيضا القادرون على توفيره . صحيح أن حوادث الإرهاب حوادث فردية ، ولاتمثل ظاهرة عامة ، وأنها أقل منها فى كثير من البلدان التى تتمتع بتدفق سياحى مستمر ، ولكن علينا الا نقلل من شأنها ، وأن نكون يقظين ومشاركين فى المحافظة على أمن هذا البيت الكبير القادر على استضافة الملايين من السياح من أجل خير الملايين من أبناء هذا الشعب .

إن رصاصات طائشة أو حفنة من العبوات الناسفة ولو كانت أحداثا فردية، فإنها لابد وأن تؤدى – إذا ماتكررت – إلى هرب الملايين من السياح ، فليس أعز على الفرد من حياته ، ولايمكن أن يكون طلب الراحة فى مكان تهدد فيه الأخطار حياة الإنسان ، لذلك فعلينا كأفراد أن نتحمل مسئولية حماية البيت إذا أردنا أن يكثر زواره .

الحقيقة الثانية : هى أن الزيادة فى حركة السياحة لأى بلد ترتبط بالأمن الحدودى لهذا البلد . إذ إن حركة السياحة تتجه دائما إلى المناطق الهادئة ، وتبتعد تماما عن مناطق المعارك أو المناطق المعرضة للمناوشات . ولاشك فأن أهم عناصر الأمان يتمثل فى استقرار العلاقات السلمية للدولة بجيرانها ، ومن هنا فإن القيادة السياسية فى مصر تسعى دائما إلى الحفاظ على علاقات طيبة مع جيرانها مهما أساءوا لنا وخاصة أن مصر لم ولن تكون لها أطماع على الإطلاق فى جيرانها ، وأنها حريصة على التفرغ لتنمية مواردها داخل حدودها .

الحقيقة الثالثة : هى أن الزيادة فى عدد السياح قبل الأحداث الأخيرة ماهى إلا ترجمة لثقة العالم فى قدرة الدولة على توفير الأمن للمواطنين والضيوف، لأن زيادة تدفق السياح لبلد معين تمثل فى نظر العالم أهم مؤشرات الثقة فى قدرة هذا البلد على المحافظة على سلامة الموجودين على أرضه ، كما تعنى أن مصر قد استطاعت أن توفر الخدمات لضيوفها عند مستوى لايقل عن المستوى الذى يقدم فى بلدان العالم الأخرى التى قطعت شوطا بعيدا فى مجال السياحة .

وبعد أن استعرضنا الحقائق المتصلة بالسياحة ، سنحاول أن نتلمس طريقنا للحديث عن الإرهاب أملا فى الوصول إلى أفضل الطرق لمواجهته .

ولقد اختلفت التعريفات التى أوردها الخبراء والباحثون بشأن تحديد مفهوم الإرهاب وذلك بحسب الزاوية التى ينظر من خلالها كل منهم للجرائم الإرهابية ، فمن هذه التعريفات ذلك التعريف الذى يتضمن أن الإرهاب هو العنف المنظم بمختلف أشكاله والموجه ضد مجتمع ما ، سواء أكان دولة ، أم مجموعة من الدول ، أو جماعة سياسية أو عقائدية على يد جماعات لها طابع تنظيمى بهدف إحداث حالة من التهديد أو الفوضى ، لتحقيق هدف سياسى أو عقائدى بطرق غير مشروعة . وهناك تعريف آخر للإرهاب وهو أنه عمليات العنف التى تأخذ أشكال الاغتيال السياسى والتخريب واحتجاز الرهائن وخطف الطائرات . تلك هى أهم التعريفات التى وردت بشأن الإرهاب . وإذا ما أردنا أن نستعرض تاريخ الإرهاب لوجدنا أنه قد وجد منذ وجود الإنسان على سطح الأرض . فلقد عرفت البشرية العنف منذ نشأتها ، إذ قتل قابيل أخاه هابيل ... بغية تحقيق غرض فى نفسه لم يستطع الوصول إليه بغير تلك الوسيلة التى حرمها الله سبحانه وتعالى .

وفى عصر الخلافة الإسلامية شهدت الأمة الإسلامية أحداثا مختلفة للإرهاب أسفرت عن قتل الخليفة الثانى عمر بن الخطاب . وماتلاه من قتل عثمان ابن عفان ، وعلى بن أبى طالب . كما شهد عهد الثورة الفرنسية أحداثا للعنف والإرهاب لم تراها البشرية من قبل .

وأخيرا شهد النصف الثانى من القرن العشرين صورا وأساليب جديدة للإرهاب لم تكن موجودة من قبل ، تمثلت فى خطف الطائرات ، واحتجاز الرهائن ، والتخريب ، مما استلزم تضافر الجهود الدولية لمكافحته ، حيث لم تعد مسئولية مكافحة الإرهاب تقع على عاتق دولة واحدة ، بل أصبحت فى الحقيقة والواقع تقع على عاتق العالم كله ولاسيما مع تقدم وسائل الانتقال والاتصال التى جعلت من العالم قرية واحدة بعد أن كان جزرا متفرقة .

وتختلف أسباب الإرهاب من دولة إلى أخرى ، إلا أنه يجمعها الحقد والسخط على الأوضاع القائمة ومحاولة تغييرها بالقوة ، مما يدفع الإرهابى- فى بعض الأحيان - للتضحية بالحياة نفسها من أجل إحداث هذا التغيير ، ويترجم هذا كله فى صورة أعمال العنف والإرهاب بصورها المختلفة ، فإذا مانظرنا إلى

عناصر الإرهاب لوجدنا أنها تنحصر فى ثلاثة عناصر رئيسية تمثل فى مجملها مثلا لقوى الإرهاب ، وهو ما أطلق عليه خبراء مكافحة الإرهاب : Target وهى :

١ - الإرهابى Terrorist

٢ - الأدوات الإرهابية Tools

٣ -الهدف (المستهدف من العملية الإرهابية) Target

وعلى ضوء هذه العناصر الرئيسية للإرهاب تتحدد وسائل مكافحته بأسلوب علمى دقيق .

فماهى إذن وسائل مكافحة الإرهاب ؟

الإرهاب كأى جريمة ترتكب تنحصر مكافحته فى أحد أمرين :

١ - منع وقوع الجريمة أساسا ، وهو ماتسعى إليه كافة أجهزة الأمن على مستوى العالم .

٢ - ضبط مرتكبيها وردعهم إذا ماتمت الجريمة بالفعل لأسباب خارجة عن إرادة أجهزة الأمن المختلفة .

ويتركز منع الجريمة فى إحباط أحد أضلاع مثلث الإرهاب السابق الإشارة إليه ، فإذا ماتمكنت أجهزة الأمن من ضبط الإرهابى قبل أن ينفذ إلى الغرض الذى يسعى إليه كان فى هذا منعا فعالا لارتكاب الجريمة الإرهابية بالقبض على من يشرع فى ارتكابها وإذا ما أحكمت أجهزة الأمن المختلفة سيطرتها على الموانئ والمطارات وكافة منافذ الدخول للبلاد أمكن تجريد الإرهابى من الأدوات والأسلحة التى يمكن أن يستعين بها فى تنفيذ عمليته الإرهابية ، وبالتالى لاتتم العملية التى يسعى إلى تحقيقها ، كما أنه يمكن من خلال ذلك أيضا سد منافذ الإفلات من وجه العدالة إذا ما أفلح فى ارتكاب جريمته الإرهابية .

وأخيرا إذا ماتم تأمين الأهداف التى يسعى إليها الإرهابيون تأمينا كاملا ، سواء تمثلت هذه الأهداف فى صورة أشخاص أم منشآت ، أمكننا بذلك إحباط ضلع هام من أضلاع مثلث الإرهاب ، حيث إن الإرهابى - فى ظل هذا التأمين الكامل - سوف يفكر مئات المرات قبل أن يقدم على مهمته الإرهابية ، وغالبا مايقلع عن ارتكاب جريمته إذا لم يجد منفذا يصل منه لهدفه .

ولقد أحسنت وزارة الداخلية صنعا حينما أنشأت مركزا لإدارة الأزمات زودته بأحدث الأجهزة والمعلومات التى تساعد صانعى القرار على اتخاد القرارات

المناسبة وفى الوقت المناسب بشأن مواجهة أى أزمة من الأزمات .

ولاشك أن قمع الجرائم الإرهابية هو فى حقيقته عمل من أعمال السيادة التى تضطلع بها الدولة فى سبيل توفير الأمان والطمأنينة للمواطنين . كما أن إجراءات الردع يجب أن تكون على نفس مستوى الشدة التى تتميز بها العلميات الإرهابية ، فإن أى تراخى فى ردع الإرهاب يؤدى عادة إلى أوخم العواقب وأكثرها شدة وخطورة .

وتقوم وزارة الداخلية من خلال أجهزتها الأمنية المختلفة ، ومنها شرطة السياحة ، بالعمل على تأمين المنشآت السياحية ، ووسائل النقل السياحى ، والمزارات السياحية ، لردع كل من تسول له نفسه القيام بأى عمل إرهابى ، إلا أنه ليست هناك دولة فى العالم الحاضر الأمن بها مستتب مائة فى المائة ، ولا أدل على ذلك من ذلك الحادث الإرهابى الأخير الذى وقع فى أهم مركز تجارى بالولايات المتحدة الامريكية وبقلب مدينة نيويورك .

فبالرغم من الأجهزة الحديثة والوسائل المتطورة لتأمين المكان ، إلا أن الحادث قد وقع بوسيلة خبيثة لجأ إليها الجناة المدربون على مثل هذه العمليات الخبيثة ، والتى لم تسفر التحقيقات عن الوصول إلى مرتكبيه الفعليين حتى الآن .

ولقد أسفرت التحقيقات التى أجريت فى شهر أغسطس من العام الماضى مع بعض المجموعات التخريبية التى قدمت إلى مصر عن الكشف عن وقائع هامة وخطيرة ، وهى أن هذه المجموعات الإرهابية تضم إيرانيين وسودانيين وأردنيين ، وأنهم تسللوا إلى مصر عبر حدودها الجنوبية مع السودان ، وقد ضمت القوائم التى ضبطت معهم عددا من الأهداف والمنشآت العامة كانوا ينوون تخريبها ، لإحداث أكبر قدر من البلبلة فى مصر . وقد تبين أن هذه المجموعات وعددا من عناصر التطرف بصعيد مصر قد تلقوا تدريبات على أعلى مستوى من أساليب القتال والمواجهات الأمنية ، وزودوا بالتمويل اللازم من قبل بعض الدول الخارجية التى تريد النيل من أمن مصر . كما كشفت أجهزة الأمن عن تهريب صفقة أسلحة قام بها بعض المتطرفين لحساب هذه المجموعات ، حيث عثرت أجهزة الأمن على كارتونة داخل قطار الصعيد بداخلها عدد من المتفجرات والقنابل الدفاعية والهجومية ، كما عثر على كميات كبيرة من الأسلحة والمتفجرات جرى إخفاؤها ببلدة الحميدات بقنا . كما كشفت سلطات الأمن عن أكبر محاولة لتهريب

الأسلحة لدى المتطرفين ، حيث تم ضبط ٢٠ قنبلة يدوية و ١٥ بندقية آلية كان الإرهابيون قد تسللوا بها عبر الحدود السودانية المصرية من خلال دروب جبلية لايعرفها إلا بدو القبائل التى تجوب هذه المناطق النائية .

كما تمكنت أجهزة الأمن فى قنا من ضبط ٧ عناصر متطرفة ببلدة الحجيرات أثناء حملات التمشيط الأمنية داخل زراعات القصب المجاورة للقرية ، وقد سقط أيضا فى قنا مجموعة إرهابية تضم ٤٢ شخصا عثرت أجهزة الأمن بحوزتهم على ١٥ قنبلة يدوية إنتاج المصانع الحربية كانت مخبأة داخل صندوق بمسكن أحدهم .

وفى أسوان تمكنت سلطات الأمن من ضبط أكبر كمية من المتفجرات ، حيث بلغ وزنها ٢٠٠٠ كجم من خلطة البارود الذى أعد لتصنيع القنابل والعبوات الناسفة ، وذلك فى عدة مخازن بصحراء ادفو وكوم أمبو ودراو تابعة لعدد من تجار الأسلحة قبل تسريبها للجماعات الإرهابية .

ومازالت الحرب ضد الإرهاب قائمة ، ولايجب أن يكون فيها هوادة على وجه الإطلاق . ولاشك أن الحل الوحيد المتاح الآن لمواجهة الإرهاب - بعد أن فشلت كافة طرق الإقناع مع المتطرفين - هو استخدام القوة فى ردعهم ولاسيما أنهم قد ارتكبوا أبشع الجرائم وأفظعها ، وسفكوا دماء الأبرياء وروعوا الآمنين وبلغت بهم البجاحة والشطط إلى حد محاربة الدولة ، والسعى لتخريب اقتصادها القومى .

وصدق الله العظيم حيث قال "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزى فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب عظيم" (سورة المائدة "اية ٣٣") .

المراجـــع

١ – لواء دكتور أحمد جلال عز الدين ، الإرهاب والعنف السياسى ، القاهرة ، دار الحرية ، ١٩٨٦ .

٢ – لواء أحمد فؤاد عطا ، الإرهاب والسياحة ، محاضرة تم إلقاؤها خلال الدورة التدريبية لضباط شرطة السياحة ، سبتمبر ١٩٩١ .

٣ – عقيد دكتور أحمد ضياء الدين خليل ، خطف الطائرات بين التجريم والتأمين ، مقالة مجلة الأمن العام ، العدد ١١٤ يولية سنة ١٩٨٦ ، ص ٢٥ .

٤ – دكتور ريتشارد وورد ، أستاذ العدالة الجنائية جامعة الينوى بشيكاغو ، محاضرة تم إلقاؤها بأكاديمية الشرطة ، أكتوبر ١٩٨٥ .

٥ – أستاذ سيد موسى ، رئيس هيئة تنشيط السياحة ، سلسلة محاضرات ، مركز النيل للإعلام والتدريب ، هيئة الاستعلامات ، العجوزة .

٦ – عادل عبد العزيز ، نائب رئيس هيئة التنشيط السياحية ، سلسلة محاضرات ، مركز النيل للإعلام والتدريب ، هيئة الاستعلامات ، العجوزة .

٧ – عميد محمد السباعى ، مثلث جرائم الإرهاب ، مقالة مجلة الأمن العام ، العدد ١٢٤ ، يناير ١٩٨٩ ، ص ٢٢ .
الأجهزة الخاصة بمكافحة الإرهاب ، مقالة مجلة الأمن العام ، العدد ١٢٥ ، أبريل ١٩٨٩ ، ص ٦٤ .

٨ – عقيد د. محمد مؤنس محب الدين ، الإرهاب فى القانون الجنائى ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٧ ، مكتبة الأنجلو المصرية .
الجذور العميقة للإرهاب ، مقالة ، مجلة الأمن العام ، العدد ١١٦ ، يناير ١٩٨٧ ، ص ١٨ .

٩ – لواء دكتور محمد نيازى حتاتة ، الإرهاب ، مقالة مجلة الأمن العام ، العدد ١٠٩ ، أبريل ١٩٨٥ ، ص ٥ .

ماهية السياسة الجنائية الدولية والمصرية لمكافحة المخدرات

السيد غيث*   على راغب**

مقدمة

السياسة الجنائية هى المبادئ والأهداف التى يسعى مجتمع ما فى مرحلة لتحقيقها أملا فى تحقيق عدالة جنائية متمثلة فى الوقاية من الجريمة ومكافحتها ، وذلك على ضوء سياسات سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية واضحة المعالم فى دستور ذلك المجتمع ، مستخدما فى ذلك القوانين واللوائح التنفيذية وأجهزة العدالة الجنائية بصورة متناسقة ومتكاملة كوسائل لتحقيق هذه المبادئ والأهداف . والسياسة الجنائية لمكافحة المخدرات يمكن تقسيمها إلى خمسة فروع لا ينفصل بعضها عن بعض بل تتكامل فى حلقات أو مراحل متتالية ومتداخلة تشكل فى النهاية السياسة الجنائية للدولة لمكافحة المخدرات . وتلك الفروع هى :

- السياسة الجنائية لمنع الجريمة والوقاية منها .
- السياسة الجنائية للتدابير الاحترازية .
- السياسة الجنائية للتجريم والعقاب .
- السياسة الجنائية للإجراءات الجنائية .
- استراتيجية أجهزة المكافحة وأجهزة العدالة الجنائية لتطبيق وتنفيذ السياسة الجنائية للمشرع باعتبار أن تلك الأجهزة ، يقع عليها العبء الاكبر فى تحقيق السياسة الجنائية للمشرع المصرى فى مجال مكافحة المخدرات . أما الجانب

* لواء مدير الإدارة العامة لمكافحة المخدرات .

** عميد دكتور الإدارة العامة لمكافحة المخدرات .

الوقائى فى مكافحة المخدرات فإن العبء الأكبر فيه يقع على عاتق كافة أجهزة المجتمع ككل .

وسنتناول فى هذا البحث ماهية السياسة الجنائية الدولية والمصرية لمكافحة المخدرات ، ثم دور جهاز المدعى العام الاشتراكى فى مكافحة المخدرات .

اولا : ماهية السياسة الجنائية الدولية لمكافحة المخدرات

تعد مشكلة المخدرات إحدى المشكلات الاجتماعية الكبرى فى العالم ، والتى يسعى المجتمع الدولى لمكافحتها مما أدى إلى الحاجة لقواعد دولية جديدة ، أدت إلى ظهور فرع من فروع القانون الدولى وهو القانون الدولى الاجتماعى ، حيث يشير الواقع الدولى إلى أن أى دولة لاتستطيع بجهودها المنفردة القضاء على بعض صور جرائم المخدرات ، حيث اتضح أن جرائم زراعة وإنتاج وتصنيع وتهريب وترويج المخدرات والاتجار فيها تعد جرائم ذات طبيعة دولية . لأنها تمثل انتهاكا للمصالح العليا [1] . للمجتمع الدولى ، وبالتالى تخضع تلك الجرائم لمبدأ عالمية حق العقاب ، بمعنى حق كل دولة فى مطاردة وعقاب مرتكبى تلك الجرائم بصرف النظر عن جنسياتهم أو مكان ارتكاب جرائمهم ، نظرا لأن إطلاق مبدأ إقليمية قانون العقوبات بالنسبة لتلك الجرائم ذات الطبيعة الدولية يؤدى إلى نتائج لا يمكن قبولها فى المجتمع الدولى ، لأن استقلال الدول وسيادتها على أراضيها لا ينبغى أن يحول دون تضامنها ، مما يقتضى خروج الدول على مبدأ إقليمية القوانين الجنائية ، والاعتراف بعالمية حق العقاب فى بعض جرائم المخدرات باعتبارها جرائم ذات طبيعة دولية ، تستثنى من مبدأ إقليمية حق العقاب . علما بأن التشريع المصرى أخذ نسبيا بنظام عالمية حق العقاب حيث نصت المادة (٢) من قانون العقوبات المصرى على أنه يسرى قانون العقوبات المصرى على كل من ارتكب فى خارج القطر جناية مخلة بأمن الدولة مما نص عليه فى البابين الأول والثانى أو جناية تزوير أو تقليد أو تزييف عملة ورقية أو معدنية متداولة قانونا فى مصر ، وكذلك نصت المادة (٣٣) من قانون المخدرات على عقوبة الإعدام لكل من قام ولو فى الخارج بتأليف عصابة أو إدارتها أو تنظيمها بغرض الاتجار فى المخدرات . كما أن الواقع الاجتماعى الدولى يحكم على الدول الدخول فى علاقات واتفاقيات وتنظيمات دولية لتحقيق التعاون فى مجال المخدرات باعتبار أن المصالح المشتركة

للدول تقتضى تكاتف جهود تلك الدول لمكافحة تلك الجرائم . وقد تبلورت هذه الجهود فى صور مبادئ قانونية دولية تم إقرارها فى اتفاقيات دولية إبرمت لمكافحة مشكلة انتشار المخدرات فى كافة أنحاء العالم ، وذلك عندما شعر المجتمع الدولى أن المخدرات أصبحت تشكل خطرا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وصحيا وأمنيا يهدد الانسانية ككل . وتمثلت أول خطوة للمجتمع الدولى فى ذلك المجال فى اتفاقية شنغهاى سنة ١٩٠٩ لتنظيم الاتجار فى الأفيون دوليا . وكانت أخر تلك الخطوات الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات لسنة ١٩٨٨ . ولا شك فى رأينا – أن هناك خطوة أخرى يجب على المجتمع الدولى اتخاذها لعقد المزيد من الاتفاقيات الدولية التى يحتاج إليها المجتمع الدولى وفقا للتطورات الجارية فى حجم مشكلة المخدرات ، علما أن اهتمامات المجتمع الدولى لم تتوقف على عقد تلك الاتفاقيات فقط ، ولكنه سعى أيضا إلى إنشاء العديد من المنظمات الدولية العاملة فى مجال مكافحة المخدرات وخاصة بعد أن استقر الرأى أخيرا على اعتراف المجتمع الدولى بالشخصية القانونية الدولية لتلك المنظمات ، وأصبحت قرارات المنظمات الدولية تساهم بقدر كبير فى إنشاء قواعد القانون الدولى ، مما يجعلها مصدرا لهذا القانون . ويجب أن نشير إلى أهمية مساهمة تلك المنظمات الدولية فى مواجهة مشكلة المخدرات من واقع دراسة مراحل إنشائها وتشكيل تلك المنظمات واختصاصاتها فى مجال مكافحة المخدرات بسبب تطور وتزايد حجم تدخل المجتمع الدولى من عام ١٩٠٩ حتى عام ١٩٨٨ لمواجهة الأخطار التى تواجه المجتمع الدولى بسبب الزيادة المطردة والتفاقم الكبير لحجم الكميات غير المشروعة فى إنتاج كافة أنواع المخدرات ، وكذا الكميات المضبوطة فى مختلف دول العالم ، مما ينذر بخطر غرق المجتمع الدولى ككل فى مستنقع المخدرات يؤكد ذلك الكميات المضبوطة من كافة المخدرات فى مختلف قارات العالم انظر الاحصائية المرفقة التى توضح حجم المخدرات المضبوطة فى مصر من عام ١٩٨٠ – ١٩٩٠ .

وإذا نظرنا إلى الواقع الحالى يتضح لنا أن المجتمع الدولى سلك سبلا متعددة تستهدف مكافحة جرائم المخدرات ذات الطبيعة الدولية . ولاشك أن الاتفاقيات الدولية المبرمة فى مجال مكافحة المخدرات تعد من أهم تلك السبل[١] ، إلا أننا باستعراضنا للمبادئ القانونية التى أرستها تلك الاتفاقيات ، وكذا للسمات

القانونية لتلك الاتفاقيات باعتبارها اتفاقيات متعددة الأطراف ومفتوحة وتقبل التحفظ عليها ، ويجوز الانسحاب منها ، وغير قابلة للنفاذ بذاتها ، يتضح لنا قصور تلك الاتفاقيات وعجزها عن تحقيق اهداف السياسة الجنائية الدولية فى مجال مكافحة المخدرات ، بسبب عدم توافر ووضوح فكرة الجزاء أيا كان نوعه (سياسيا أو اقتصاديا أو جنائيا) فى حالة مخالفة أحكام تلك الاتفاقيات ، كما يقتضى فى رأينا ضرورة توافر فكرة الجزاء فى الاتفاقيات ، الدولية التى ستبرم مستقبلا فى مجال مكافحة المخدرات ، حيث يتطلع مستقبلا إلى إنشاء قضاء جنائى دولى (دائرة جنائية بمحكمة العدل الدولية) للعقاب على جرائم المخدرات ذات الطبيعة الدولية ، علما بأن مصر إيمانا منها بأهمية التعاون الدولى فى مواجهة مشكلة المخدرات كانت من أوائل الدول التى وقعت على كافة الاتفاقيات الدولية المبرمة فى مجال مكافحة المخدرات . كما يتضح لنا مدى تأثير تلك الاتفاقيات الدولية على السياسة الجنائية للمشرع المصرى ، وذلك من واقع أهم التطبيقات التى استمدها المشرع المصرى من تلك الاتفاقيات خلال مراحل تطورها . كما سلك المجتمع الدولى أسلوب إنشاء أجهزة متخصصة فى مجال مكافحة المخدرات عالميا مثل المكتب المركزى للأفيون ، لجنة المخدرات ، الهيئة الدولية للرقابة على المخدرات ، وصندوق الأمم للرقابة على وسائل استعمال المخدرات والذى تم زيادة الاعتمادات المخصصة له منذ عام ١٩٨٣ حيث كانت ٩ر٥ مليون دولار حتى وصلت إلى ٦٩ مليون دولار سنة ١٩٩٠ ، استفاد منها عدد ٦٧ دولة ، كما عهد أيضا إلى أجهزة دولية قائمة فعلا وغير مختصة أساسا بالعمل فى مجال مكافحة المخدرات وأخصها باختصاصات معينة تستهدف أعمال المكافحة الدولية لمشكلة المخدرات ، مثالا لذلك منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية ، وذلك شعورا من المجتمع الدولى بخطورة مشكلة المخدرات على المستوى العالمى .

وإدراكا من هيئة الأمم المتحدة لخطورة مشكلة المخدرات وتزايد حجمها فى مختلف أنحاء العالم ، وأهمية تطوير دور المنظمات الدولية العاملة فى مجال مكافحة المخدرات لإمكانية مواجهتها لحجم التضخم فى تلك المشكلة ، فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم ٤٥/١٧٩ فى ١٩٩٠/١٢/٢١ بتوحيد هيكل المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة والمسئولة عن مكافحة إساءة

استعمال المخدرات ، وذلك لتمكين الأمم المتحدة من تعزيز دورها بوصفها المركز الرئيسى لتنسيق الإجراءات الدولية فى ميدان مكافحة إساءة استعمال المخدرات ، وذلك بإنشاء برنامج وحيد لمكافحة المخدرات تحت اسم "برنامج الأمم المتحدة الدولى لمكافحة المخدرات" ومقره فى فيينا بالنمسا ، حيث أدمج فيه على نحو كامل كافة هياكل ومهام شعبة المخدرات بالأمانة العامة وأمانة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وصندوق الأمم المتحدة لمكافحة إساءة استعمال المخدرات ، وذلك بهدف تعزيز فاعلية وكفاءة مهام تلك المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة ، وذلك تمشيا مع المهام الواجب النهوض بها وتطويرها بمعرفة الأمم المتحدة فى مجال مشكلة المخدرات ، وأن تسند لذلك البرنامج مسئولية تنفيذ الاتفاقيات الدولية ، وتنفيذ السياسات العامة للأمم المتحدة فى مجال مكافحة المخدرات .

ثانيا : ماهية السياسة الجنائية المصرية لمكافحة المخدرات

وإذا استعرضنا السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات فى مصر ، يتضح لنا من دراسة التطور التاريخى لتلك السياسة منذ صدور دكريتو سنة ١٨٧٩ ، والذى يعد أول تشريع مصرى يصدر لتنظيم استيراد الحشيش فى مصر ومنع زراعته فى القطر المصرى ، أن المشرع المصرى عندما أصدر ذلك الدكريتو كان يهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية بحتة تتمثل فى تحصيل ضرائب على عمليات استيراد الحشيش ، كما أن منع زراعة النباتات المخدرة ، اقتصر على نبات القنب فقط ، ولم يمتد إلى منع زراعة نبات الخشخاش الذى يستخلص منه الأفيون رغم خطورة ذلك المخدر .

ويرجع ذلك فى رأينا إلى أسباب سياسية تتمثل فى أن بريطانيا كانت أكبر تاجر للأفيون فى العالم فى تلك المرحلة التاريخية ، وبالتالى كانت تحافظ على مصالحها السياسية والاقتصادية ، حيث كانت مصر تدور فى فلك الحماية البريطانية فى تلك المرحلة . وقد توالت بعد ذلك التشريعات المتعددة التى تجرم صور التعامل فى المخدرات ، واختلفت السياسة الجنائية لتجريم تلك الصور خلال مراحل تطور التشريعات الجنائية[٢] .

ويجب أن نشيرإلى أنه منذ صدور القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ حتى صدور القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٩ فإن كافة التعديلات السابقة على صدور

القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٩ لم تكن تحدث تغييرا كبيرا فى السياسة الجنائية للمشرع المصرى فى مجال مكافحة المخدرات ، حيث إننا إذا استعرضنا أهم تلك التغييرات نلاحظ أن أول تعديل كان بصدور القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٦، أى بعد مضى ست سنوات فقط منذ صدور القانون رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠، وقد صدر هذا التعديل بهدف تشديد العقوبات على بعض جرائم قانون المخدرات ، ولاسيما جرائم التعدى على الموظفين العموميين أثناء تنفيذ قانون مكافحة المخدرات ، وذلك عقب الواقعة الشهيرة بالتعدى بالأسلحة النارية على قوة من ضباط وصف ضباط قسم مكافحة المخدرات بمديرية أمن القاهرة فى منطقة البركة بصحراء عين شمس أثناء محاولتهم ضبط إحدى عصابات الاتجار فى المواد المخدرة ، وقد تضمن ذلك التعديل عقوبة الإعدام لأفعال إنتاج أو جلب المخدرات بقصد الاتجار ، ولأفعال مقاومة رجال السلطة إذا كان الجانى يحمل سلاحا ، وإذا أفضى التعدى على رجال السلطة أو مقاومتهم أثناء تأدية عملهم إلى موت أحد رجال السلطة .

والتعديل الثانى كان بصدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٣ بهدف تحقيق أهداف السياسة الجنائية للمشرع المصرى فى مجال علاج المتعاطين والمدمنين ، وذلك بإيداع من ثبت إدمانه إحدى المصحات ، وعدم إقامة الدعوى الجنائية على من يتقدم من متعاطى المخدرات من تلقاء نفسه للمصحة للعلاج .

والتعديل الثالث كان بصدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٧ بهدف تعزيز فعالية أجهزة مكافحة المخدرات ، وذلك بتخصيص الأدوات ووسائل النقل المحكوم بمصادرتها لأجهزة مكافحة المخدرات لاستخدامها فى مباشرة نشاطها فى مجال مواجهة عصابات تهريب المخدرات والاتجار بها .

والتعديل الرابع كان بصدور القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٤ بهدف إضافة المواد المدرجة بالجدول الثالث إلى الحظر المنصوص عليه فى الباب الثانى من القانون رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠ ، وكذا تجريم صور التعامل فى المواد المخدرة بدون قصد جنائى .

والتعديل الخامس والأخير بصدور القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٩ والذى كان وراء صدوره ثلاثة أسباب رئيسية أدت إلى تدخل المشرع لإجراء تعديل جوهرى فى السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات مستحدثا العديد من السياسات

الجنائية الحديثة ، والأسباب الثلاثة هى :

أولا : صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٥٠ سنة ١٩٨٦ بإنشاء المجلس القومى لمكافحة وعلاج الإدمان ، وقد كانت من أهم توصيات ذلك المجلس هو تعديل قانون مكافحة المخدرات .

ثانيا : صدور الاتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع فى المخدرات وإساءة استعمالها لسنة ١٩٨٨ والتى أقرها المجتمع الدولى ، ووقعت عليها مصر ، حيث تطالب تلك الاتفاقية باستحداث سياسات جنائية محلية ودولية يمكنها أن تواجه شراسة المنظمات الإجرامية التى تسعى إلى إغراق العالم فى مستنقع المخدرات .

ثالثا : إن المذكرة الايضاحية المرفقة بالقانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ أشارت إلى أن المجتمع المصرى شهد فى السنوات الأخيرة تفاقما خطيرا فى حجم مشكلة المخدرات مما أدى إلى انتشار آثارها المدمرة على المستويات الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية لمختلف قطاعات الشعب بحيث أصبحت مواجهة هذه الموجة التخريبية ضرورة يمليها واجب المحافظة على قيم وطاقات شعب يتطلع إلى البناء والتطور لحفظ قدرات وحيوية شبابه من أخطر أشكال الدمار الإنسانى . لذلك كان تأثير الرأى العام للمجتمع المصرى قويا على المشرع لكى يتدخل ويرسم سياسات جنائية حديثة يمكنها من مواجهة مشكلة المخدرات .

وقد استحدث القانون رقم ١٢٢ سنة ١٩٨٩ سياسات جنائية حديثة لمواجهة مشكلة المخدرات وذلك فى ثلاثة مجالات هامة :

المجال الأول : هو تأثيم أفعال لم يكن القانون رقم ١٨٢ سنة ١٩٦٠ يتناولها بالتأثيم . واستحداث بعض الظروف المشددة لتقرير العقوبة الأغلظ .

المجال الثانى : تشديد العقوبات المقيدة للحرية للعديد من صور جرائم المخدرات ، مع استبقاء عقوبة الإعدام . ورفع عقوبة الغرامة المالية بزيادة حديها الأدنى والأقصى إلى مائة ألف جنيه وخمسمائة الف جنيه على نحو يتناسب مع ما يحققه الجناة فى هذه الجرائم من مكاسب مالية كبيرة وربح حرام .

المجال الثالث : هو توفير سياسة جنائية مستحدثة لرعاية وعلاج المتعاطين والمدمنين ، حيث أولى المشرع هذه الفئة رعاية خاصة ووضع لها نصوصا

تشريعية تهدف إلى علاج المدمنين ، وتشجعهم على التقدم للعلاج ، ومكن ذويهم من طلب علاجهم ، واوجب لتحقيق هذه الغاية إنشاء دور للعلاج .

ثالثا : دور نظام المدعى العام الاشتراكى فى مكافحة المخدرات

ونظام المدعى العام الاشتراكى ومحكمة القيم بدرجتيها لهما دور فى تحقيق أهداف السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات فى مصر ، وذلك بتنظيم إجراءات فرض الحراسة على الأموال المتحصلة من نشاط تهريب المخدرات أو الاتجار بها تمهيدا لإحالتها إلى محكمة القيم للحكم بمصادرة تلك الأموال متى ثبت لدى المحكمة أن هناك دلائل جدية أن تضخم تلك الأموال نتيجة نشاط فى مجال تهريب المخدرات أو الاتجار بها ، نظرا لأن دور المدعى العام الاشتراكى فى مجال فرض الحراسة ومصادرة الأموال يعتبر دورا إيجابيا ومكملا للسياسة الجنائية لقانون مكافحة المخدرات . كما يتضح أيضا أن نظام المدعى العام الاشتراكى له دور إيجابى أخر فى مجال متابعة جريمة تحويل وإخفاء الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات ، نظرا لأن تلك الجريمة تعد جريمة ذات طبيعة دولية ، كما تعد أيضا من أخطر أشكال الجرائم العصرية المنظمة ، حيث تأخذ تلك الجريمة أشكالا متعددة ، وتطورت وسائل ارتكابها ، ولم تعد نشاطا فرديا يقترفه شخص أو مجموعة أشخاص بوسائل تقليدية ، بل تأخذ حاليا شكل الجريمة المنظمة التى يقف وراءها مجموعة من الكوادر البشرية المنظمة والمدربة والمتخصصة تدعمها موارد مالية ضخمة وشبكة معقدة من الاتصالات ، وتتوزع عناصر الجريمة على أكثر من بلد بالقدر الذى يمكن وصفها بأنها جريمة متعددة الجنسيات ، وبالتالى يجب أن يكون للمدعى العام الاشتراكى دور إيجابى فى مواجهة جريمة إخفاء وتحويل الأموال المتحصلة من جرائم تهريب المخدرات والاتجار بها ، وأن تلك الجريمة تخضع لدائرة اختصاص نظام المدعى العام الاشتراكى ، وأن ذلك النظام يملك الأساليب القانونية التى تمكنه من تتبع تلك الأموال ، وفرض الحراسة عليها ومصادرتها .

الخاتمة

والشريعة الإسلامية - باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع المصرى وفقا لنص المادة (٢) من دستور جمهورية مصر العربية - تقوم فلسفتها على فكرة المصلحة وتحقيق مقاصد المشرع الإسلامى الخمس ، والتى أطلق عليها فقهاء الشريعة الإسلامية الضرورات الخمس وهى : حفظ الدين ، والعقل ، والنسل ، والمال ، والنفس . وقد أجمع فقهاء الشريعة الإسلامية على تجريم إنتاج المخدرات وزراعتها وتجارتها وترويجها ، وتعاطيها ، سواء كانت مخدرات طبيعية أو تصنيعية . وهذا التجريم منصوص عليه صراحة فى القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، وأن المجالس التى تعد لتعاطى هذه المخدرات مجالس فسق والجلوس فيها محرم ، وأن على الكافة إرشاد أجهزة المكافحة عن أوكار الاتجار والتعاطى للقضاء عليها ، وأن هذا الإرشاد ما سماه رسول الله صلى الله عليه وسلم بالنصيحة لله ولرسوله ولائمة المسلمين وعامتهم ، وأنه فى سبيل حفظ الضرورات الخمس شرعت العقوبات وهى تتنوع وتتدرج من الحدود إلى التعازير . ولما كان لكل حد عقوبة أو عقوبات لامحيص من توقيعها على الجانى ، ففى التعازير مجموعة من العقوبات تبدأ بالنصح وتنتهى بالجلد والحبس ، وقد تصل إلى القتل فى الجرائم الخطيرة ، ويترك للقاضى أن يختار من بين هذه العقوبات حيث لم تنص الشريعة الإسلامية في جرائم التعازير على عقوبة كل جريمة ولم تحددها بشكل لايقبل الزيادة أو النقصان . ونظرا لأن المخدرات لعنة تصيب القوم ، وكارثة تحل بالأسرة ، وخسارة محققة تلحق بالوطن ، الأمر الذى يترتب علية إتلاف الاموال والأبدان والعقول وهى من الضرورات الخمس ، لذلك يجوز أن تنزل عقوبة القتل تعزيرا على جالبى وزارعى ومنتجى المخدرات ، لتحقيق صالح الأمة والجماعة .

المراجـــع

١ - Maitland : Justice and Police-Macmillan, 1985 P-62-Univeresity of London School of Oriental, African Studies .

٢ - عميد دكتور على أحمد راغب : السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات دراسة مقارنة ، رسالة دكتواه ، سنة ١٩٩٢م .

٣ - دكتور أحمد فتحى سرور : أصول السياسة الجنائية دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٧٢م .

٤ - دكتور أحمد على المجدوب : التحريض على الجريمة ، رسالة دكتوراه ، ١٩٧٠ ، القاهرة ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية .

٥ - دكتور إدوارد غالى الدهبى : جرائم المخدرات فى التشريع ، الطبعة الأولى ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨م .

٦ - عبد الرحمن مصيقر : الشباب والمخدرات فى الدول الخليجية ، الناشر شركة الربيعان للنشر والتوزيع . الطبعة الأولى ، الكويت .

٧ - عميد دكتور على أحمد راغب : السياسة الجنائية لمكافحة المخدرات - دراسة مقارنة رسالة دكتوراه سنة ١٩٩٢م .

٨ - دكتور عبد الفتاح ساير داير : تاريخ القانون العام ، سلسلة محاضرات ، جامعة عين شمس ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٤ .

٩ - دكتورة فوزية عبد الستار : شرح قانون مكافحة المخدرات ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠م .

١٠ - دكتور مأمون سلامة : قانون العقوبات القسم العام ، دار الفكر العربى القاهرة ، ١٩٧٧م .

١١ - دكتور محمد سامى عبد الحميد ، ويس محمد تاج الدين : الاتجاهات المعاصرة للبحث القانونى فى العالم العربى والإسلامى ، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، السنة الأولى ، العدد الرابع يوليو ١٩٧١م .

١٢ - لواء دكتور محمد فتحى عيد : جريمة تعاطى المخدرات فى القانون المصرى ، المقارن ، رسالة دكتوراه ، دار لوتس للطباعة والنشر ، ١٩٨١م .

إحصائية بإجمالي ماتم ضبطه من المواد المخدرة وعدد المتهمين
في جمهورية مصر العربية خلال الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٩٠(١)

نوعية المواد المخدرة	حشيش (بالكيلوجرام)			أفيون (بالكيلوجرام)			نباتات (بالكيلوجرام)			زراعـــات		مواد مؤثرة على الحالة النفسية				هيروين (بالكيلوجرام)			كوكايين (بالكيلوجرام)			عدد المتهمين
سنة	س	جـ	ك	س	جـ	ك	س	جـ	ك	قنب	خشخاش	س	جـ	ك	بالسنتيمتر	س	جـ	ك	س	جـ	ك	
١٩٨٠	٧٦	٠٤٥	١١٦٥٧	٥١	٧٧٤	٥٢١٤٧	٩٣	٩٠٨	٣٦٣	٨١٤٨٧	٤٩١٥١٧٨	٥٩	١٦٢	٩٥١	٣٢٤٢٤٢	–	–	–	–	–	–	٨٦٥٩
١٩٨١	٧٧	٦٥١	٦٨٦٧١	٢٢	٢٦٥	٣٦	٢٥	٧٧١	٦٤	٦٣٨٢٩	٤٥١١٢٠٠	٤١	٧٣١	٢٠٧	٢٩٩٠٦٠	–	–	–	–	–	–	٨١٩٣
١٩٨٢	١٦	١٥٧	٤٢٤٧١	٦٩	٤٦٧	٨٨٩	١٦	٥١٠	٢٨	٤٥٤٠٥	٣٣٤٤٠٦١	٢٥	٢١٧	١٤٦	٣٨٨٢٥٠	–	–	–	–	–	–	٥٩٢٥
١٩٨٣	٥٢	٥٢٨	٦٥٨٢١	٢٣	٣٦١	٢٥٢	٤٥	٠١٤	١١٢	٢١٠١٤	٢٤٦٣١٨٤	١٠	٢٨٨	٢٠٦	٢٨٠٠٤٠	–	–	–	–	–	–	٧٩٩٨
١٩٨٤	٨٣	٦٢٩	٨٤٤٣٩	٥٠	٧٤٣	٢٩١	٦٦	٣٠٣	٢٥	٤٨٧٥	٧٣٣٣٧	٧٧	٦٧٠	١٤٤	٦٤٤٣٧١٥	٢٥	٣٣١١	٢٠	–	–	–	٨٧٣٥
١٩٨٥	٣١	٧١٤	٥٠٧١٤	٦٧	٥٣٨	٢٨٧	٨٤	٥٠٦	١١٠	١٣١١١٤	٥٤٦١٠٩	٨٥	٩٥٨	١٨٨	٢٤٣٥٧٨	١٠	٨٣	١٢٣	١	١٥٢	١	١٠٧٣
١٩٨٦	٦٥	٩١٦	٢١٣٢٤	٩٠	٤٣٤	٥٤	٧٨	٥٠	٢١	٨١١٤٠	٤٧٥٨١٩	٨٧	١٥٤	٦	٢٠٠٤٣٩٧	١٨	٦٣٤	٩٨	٨٠	٤٣٩	٢	١١٠٥٩
١٩٨٧	٥٦	٦٤٠	٤٠٧٣٩	٦٦	٢٤٦	٢١١	٨٩	٤٢٨	٧٨	٦٣٣٨٣	٥١٥٣٠٧	–	٥٨٨	٤	٢٨٨١٤١٦	٧٣	٧٣٧	٧٨	٧٢	٧٧٩	١	١٠٧٧
١٩٨٨	٤٦	١٩٦	١٤٧٣١	٨٩	٥٧٤	٩٣٨٧٣	٢٨	٣٦١	٢٩٣	٦١٥٠	٢٤٦١٥٧٢	٨٣	٤٧	١٧	١٧٨٧٥٠٣	٧٦	٤١٦	٣٣٥	٣٢	٤٦٩	–	٢٠٩٦
١٩٨٩	٨٨	٢٧٠	٣٧٧٦٧	٤١	٧٠٩	٨	٣٣	٤٢٧	٤١٠٣٢	٢٥٠٥٢	٦٣٣٩٧٠	٤١	١٢٦	١٩	١٤٦٨٥٣١	٨٤	٨٨٢	٥٧	٣٧	٦٥	٦	١٠٩٧١
١٩٩٠	٧٥	٨٢٧	٩٧٠٢	٨٧	٤٦	٥٦	٨٣	٢٨٩	٥٠	٢٤٢٨٣٥	٤٧٥٤٠٣٩	٧٥	٥٤٨	١٨	١٣٢٥٥٢٧	٣٦	٦٣١	٦٧	٦٠	٥٩٢	–	١٨٦٤
إجمالـي	٦٦٥	٦٣٧٣	٤٤٧٥٤٤	٦٥٥	٥١٤٥	٩٥١٤	٦٤٥	٤١٦٢	٧١٥٠	٧٦٦١٧٤	٢٤٦٧٧٦٧٣	٥٨٦	٤٩٥٣	١٩٠٦	١٢٩٤٤٣٦٩	٣١٢	٤٥١٤	٧٧٨	٢٩١	٢٣١٦	١٠	٣٦٣٠

(١) أرشيف الإدارة العامة لمكافحة المخدرات – إدارة المعلومات .

ندوة الجرائم الاقتصادية المستحدثة
رقم الإيداع ٨٠٢٣ / ٩٤
I.S.B.N
977-51/5-56-6
المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية

Bibliotheca Alexandrina
0308344